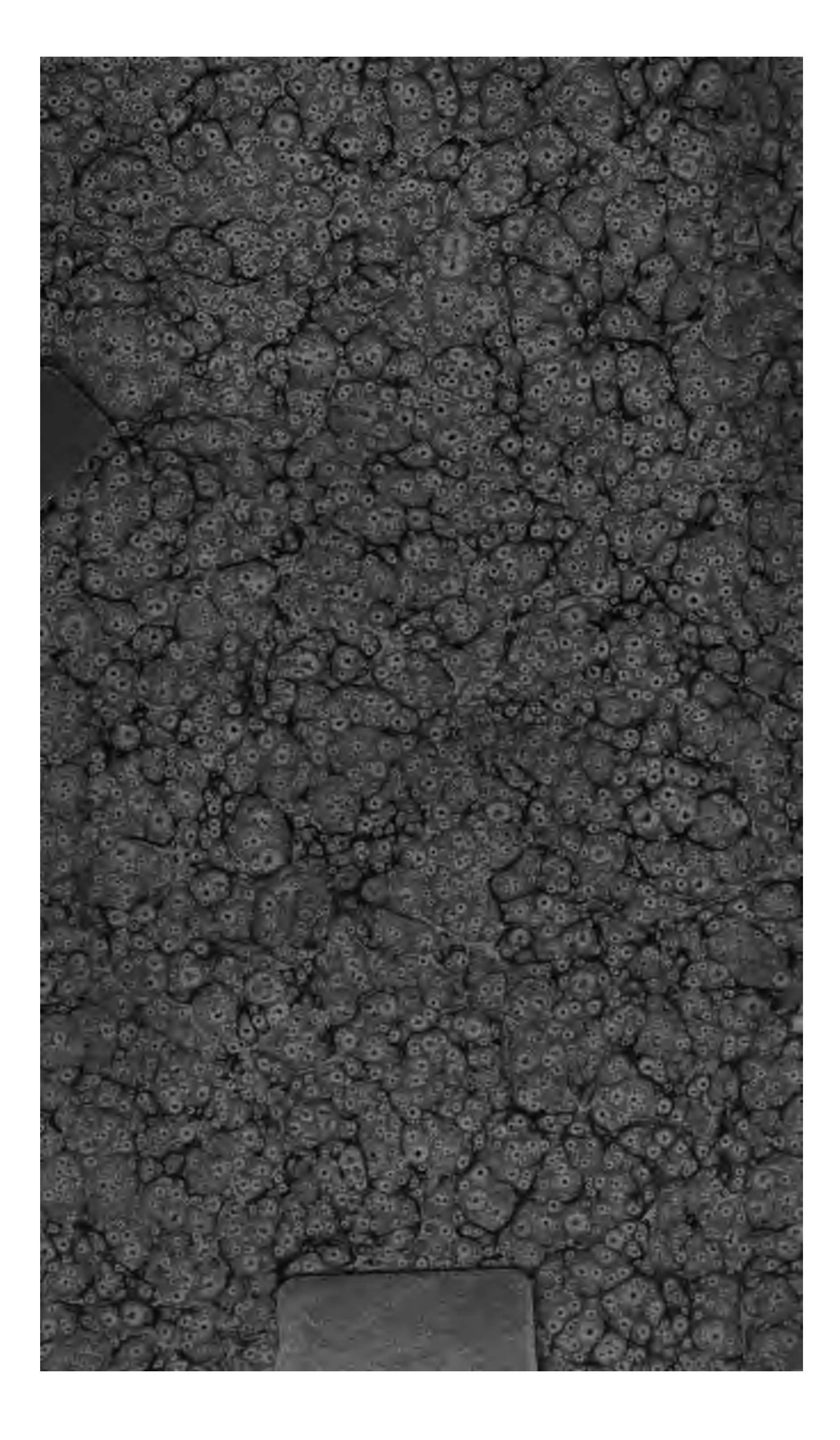
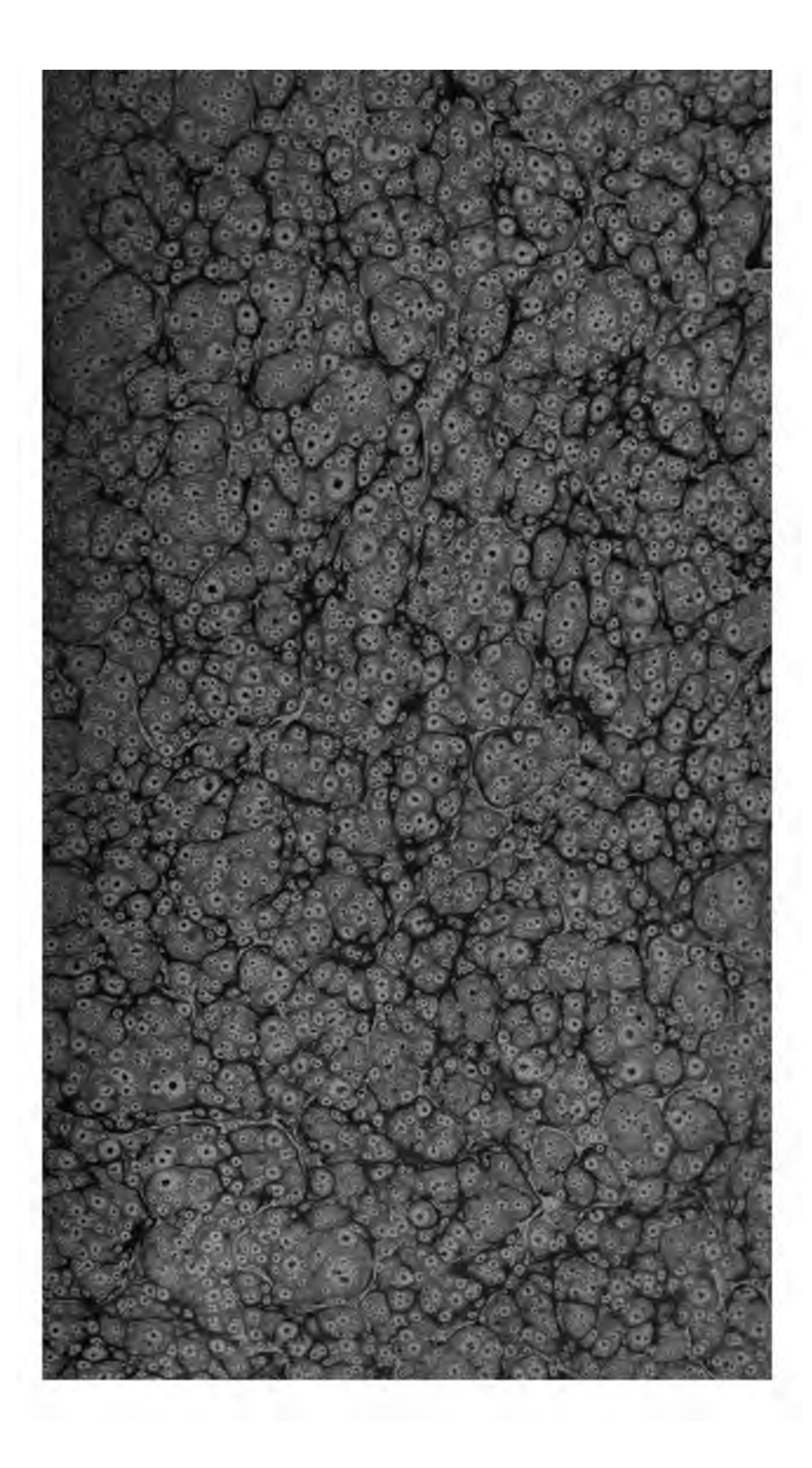






DE L'ORGANISATION

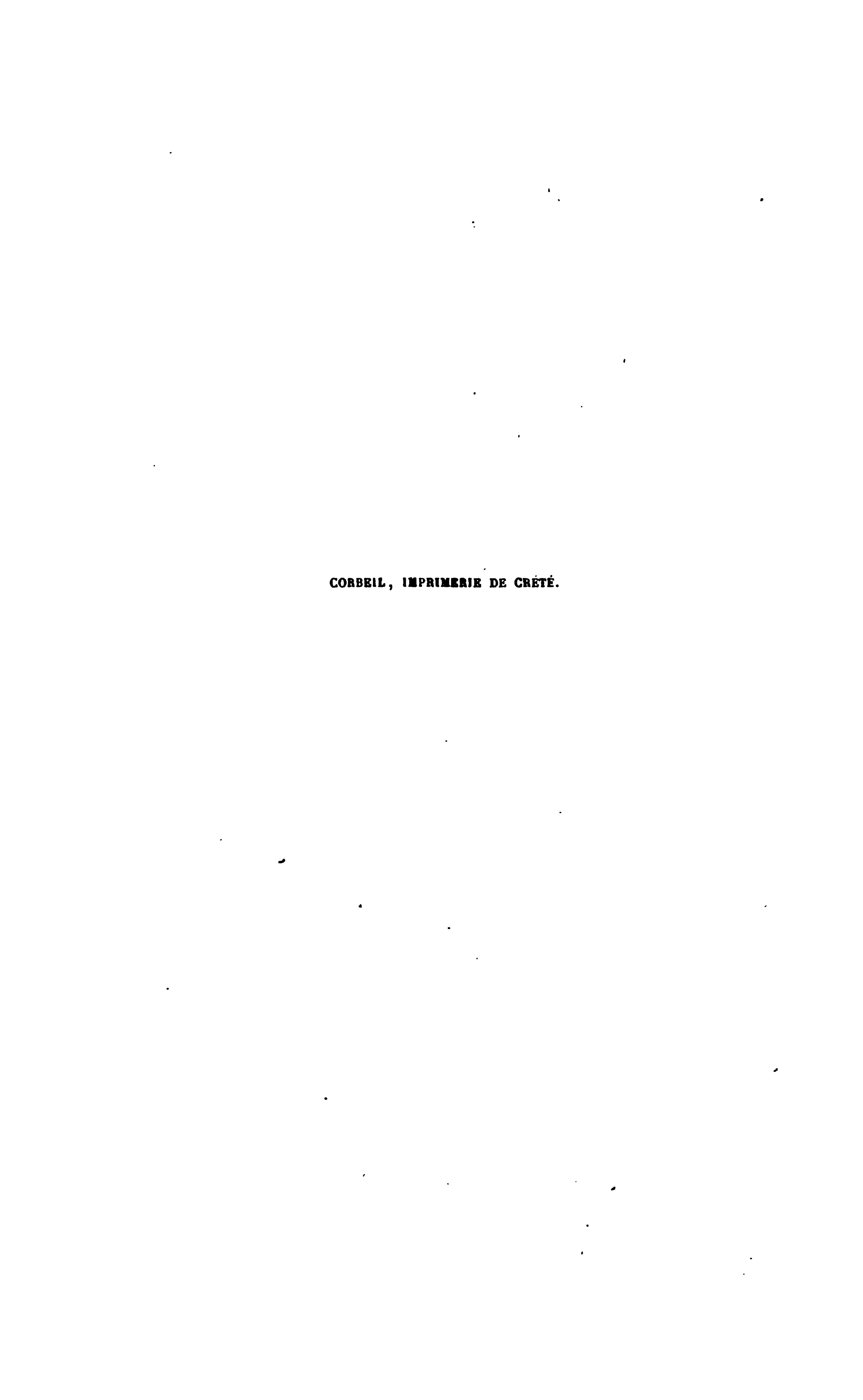
ET

DES ATTRIBUTIONS

DES

CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT

ET DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.



CORBEIL, IMPRIMERIE DE CRÉTÉ.

DE L'ORGANISATION

ET

DES ATTRIBUTIONS

DES

CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT

ET DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT;

PAR

M. J. DUMESNIL,

AVOCAT AUX CONSEILS DU ROI ET A LA COUR DE CASSATION,
Membre du conseil général du département du Loiret.

Troisième Édition

ENTIÈREMENT REFONDUE, ET MISE EN RAPPORT AVEC L'ÉTAT ACTUEL DE LA LÉGISLATION, DE LA JURISPRUDENCE ET DES INSTRUCTIONS MINISTÉRIELLES.

TOME SECOND.

PARIS,

CHARPENTIER, LIBRAIRE-EDITEUR,
Palais-Royal, galerie d'Orléans, 7;
Et VIDEDOQ et FILS, place du Panthéon, 3.

1843

DEUXIÈME PARTIE.

(SUITE.)

CHAPITRE XVIII.

CHEMINS VICINAUX DE GRANDE COMMUNICATION.

432. — S'il est nécessaire dans l'intérêt général d'ouvrir de grandes lignes de communication qui traversent dans toutes les directions le territoire de la France, il n'est pas moins important de tenir constamment en bon état d'entretien, les lignes plus modestes mais non moins utiles de la viabilité vicinale. Personne n'ignore que les chemins vicinaux, dont l'existence a partout précédé la création des grandes routes, sont presque les seules voies de communication des habitants de la campagne; et cependant, depuis un temps immémorial, en France, le mauvais état des chemins vicinaux, des chemins de *traverse* est devenu proverbial.

A quelles causes attribuer ce fâcheux résultat?

Ce n'est point assurément au silence de notre législation : sur cette matière comme sur tant d'autres objets de l'administration publique, les lois ne manquent pas : depuis 1789, tous les gouvernements qui se sont succédé ont adopté les dispositions législatives qu'ils estimaient les plus propres à obtenir l'amélioration de ces chemins.

433. — L'assemblée constituante déclara, par le décret du 22 novembre-1er décembre 1790, § 1er,

art. 2, que les chemins publics qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public.

Bientôt après, voulant améliorer l'état de ces chemins, elle décida, par le décret du 28 septembre-6 octobre 1791, titre 1er, section 6, art. 2, que les chemins reconnus par le directoire du district pour être nécessaires à la communication des paroisses, seraient rendus praticables et entretenus par les communautés sur le territoire desquelles ils sont établis, et qu'il pourrait y avoir, à cet effet, une imposition au marc la livre de la contribution foncière.

L'art. 3 porte : « Sur la réclamation d'une des communautés, ou sur celle des particuliers, le directoire du département, après avoir pris l'avis du district, ordonnera l'amélioration d'un mauvais chemin, afin que la communication ne soit interrompue dans aucune saison, et il en déterminera la largeur. »

De plus l'art. 40, titre 2, du même décret prononçait une amende de 3 à 24 livres contre les cultivateurs ou tous autres qui auraient dégradé ou détérioré, de quelque manière que ce soit, les chemins publics, ou usurpé sur leur largeur.

Malgré ces articles, les chemins vicinaux n'en restèrent pas moins impraticables dans presque toutes les parties de la France.

La disposition du décret du 16 frimaire an II (article 1er) qui, tout en centralisant entre les mains du ministre de l'intérieur les travaux de construction ou d'entretien des grands chemins, ponts et levées, laissait les chemins vicinaux à la charge des

administrés, sauf dans les cas où ils deviendraient nécessaires au service public, n'était pas de nature à modifier ce fâcheux état.

D'un autre côté, le défaut de surveillance des administrations municipales, de district et de département avait amené des résultats non moins funestes.

Profitant des temps de troubles et de discordes civiles, un grand nombre de propriétaires ruraux, dans leur intérêt personnel et au très-grand dommage de l'intérêt public, avaient ouvert de nouveaux chemins, en usurpant sur les propriétés riveraines.

Pour réprimer cet abus qui menaçait de prendre de funestes accroissements, le directoire exécutif prit, le 23 messidor an v, un arrêté ainsi conçu :

« Art. 1er. Dans chaque département, l'administration centrale fera dresser un état général des chemins vicinaux de son arrondissement, de quelque espèce qu'ils puissent être.

« Art. 2. D'après cet état, elle constatera l'utilité de chacun des chemins dont il sera composé.

« Art. 3. Elle désignera ceux qui, à raison de leur utilité, doivent être conservés, et prononcera la suppression de ceux reconnus inutiles.

« Art. 4. L'emplacement de ces derniers sera rendu à l'agriculture. »

En exécution de cet arrêté, les administrations centrales procédèrent à la reconnaissance des anciens chemins.

Comme, pour l'exécution de cette mesure, on avait remarqué des lacunes dans l'arrêté du 23 messidor an v, la loi du 9 ventôse an XIII vint confirmer le droit de l'administration, en le précisant mieux.

L'art. 6 de cette loi porte :

« L'administration publique fera rechercher et reconnaître les anciennes limites des chemins vicinaux, et fixera, d'après cette reconnaissance, leur largeur, suivant les localités, sans pouvoir cependant, lorsqu'il sera nécessaire de l'augmenter, la porter au delà de six mètres, ni faire aucun changement aux chemins vicinaux qui excèdent actuellement cette dimension. »

Ces lois remédiaient bien à un abus, en restreignant le nombre des chemins vicinaux dans la proportion des besoins des localités, mais elles n'amélioraient point l'état des chemins reconnus nécessaires.

Il ne suffisait pas que l'arrêté du 4 thermidor an x eût, par son art. 6, mis ces chemins à la charge des communes en invitant les conseils municipaux à émettre leur vœu sur le mode qu'ils jugeraient le plus convenable pour parvenir à leur réparation, et à proposer à cet effet l'organisation qui leur paraîtrait devoir être préférée pour la prestation en nature; il aurait fallu, pour arriver à un résultat utile, remettre entre les mains de l'administration supérieure l'exécution des mesures proposées.

Sous l'empire, les nécessités de la guerre, et plus tard les malheurs des deux invasions de 1814 et 1815, ne permirent pas de s'occuper de l'amélioration de la viabilité vicinale.

La restauration trouva donc ces chemins à peu près dans le même état où ils étaient avant 1789.

Pendant les premières années de son établissement, les énormes contributions de guerre à payer aux étrangers par suite des traités de 1815, empêchè-

rent le gouvernement de proposer de nouvelles charges pour la construction et l'entretien des lignes vicinales.

Mais dès que, par ses immenses ressources, la France eut soldé aux étrangers le prix de ses désastres, le gouvernement sentit la nécessité de s'occuper de l'amélioration des chemins vicinaux.

Tel fut l'objet de la loi du 28 juillet 1824 : il serait superflu de rapporter ici ses diverses dispositions.

« L'état de nos chemins, qu'elle n'a pas pu amé-
« liorer dans le cours des dix années précédentes, dit
« M. Saulnier dans l'ouvrage déjà cité, en a démon-
« tré suffisamment l'impuissance; d'ailleurs, les
« ressources qu'elle créait étaient en grande partie
« illusoires, car elles étaient facultatives, et les com-
« munes n'avaient pas, en général, assez de lumières
« pour se soumettre volontairement à des charges
« dont elles ne calculaient que la pesanteur, sans se
« rendre compte des avantages qu'elles pouvaient
« en retirer. Quand par hasard une commune plus
« éclairée faisait des efforts éfficaces pour améliorer
« ses chemins, faute d'un pouvoir central et supé-
« rieur, que la loi de 1824 n'avait pas suffisam-
« ment constitué, presque toujours, à la limite de
« son territoire, les lignes de ces chemins étaient
« brisées par l'incurie des communes voisines. »

Ainsi, malgré les diverses dispositions législatives que nous venons d'analyser, l'ensemble de la viabilité vicinale, on est forcé de le reconnaître, n'avait guère reçu jusqu'à nos jours d'améliorations réelles. Si quelques localités, dont le nombre est imperceptible au milieu de la masse des autres communes, se

virent dotées de bons chemins, ces rares exceptions furent produites, bien plutôt par le zèle honorable d'administrateurs éclairés, que par la stricte exécution des diverses lois et actes ci-dessus rapportés.

C'est que toutes ces lois étaient entachées d'un vice radical qui, dans l'exécution, devait paralyser les efforts et les bonnes intentions de leurs auteurs.

En effet, partant de ce principe, juste en lui-même, mais désastreux quant à l'application, que les chemins vicinaux ou communaux sont, pour la construction et l'entretien, à la charge des communes, toutes les lois que nous venons de citer avaient abandonné à l'autorité municipale, seule, l'emploi des ressources affectées à ces chemins, ainsi que la direction des travaux; au lieu d'en centraliser la dépense et l'exécution entre les mains de l'autorité supérieure.

Ce défaut de centralisation opposait d'insurmontables obstacles à toute sérieuse amélioration.

Comme chaque commune était libre de dépenser ses centimes et ses prestations sur la ligne qu'il convenait au conseil municipal d'indiquer, il était impossible de donner aux travaux commencés la suite et la fixité sans lesquelles les travaux publics en général, et notamment ceux qui ont pour objet l'établissement ou l'entretien des voies de communication, ne peuvent produire de bons résultats. Aussi, les ressources des communes étaient presque partout éparpillées sans profit pour les contribuables.

Plusieurs conseils de département, frappés des lacunes de notre législation à cet égard, avaient, pour

y suppléer, adopté des mesures en dehors de la loi, mais dont l'utilité dans l'application était inco - testable.

Accordant à certains chemins d'une utilité plus générale que les simples chemins communaux des subventions sur les fonds du département, ils mettaient pour condition de ce secours, que l'emploi en serait fait par le préfet, qui seul aurait le droit de diriger les travaux.

De cette manière, la commune trouvant un avantage dans la subvention départementale, s'empressait d'adopter la condition imposée par le conseil général et laissait au préfet seul la direction de tous les travaux d'exécution.

Mais cette mesure, purement facultative de la part des conseils généraux, en transportant aux préfets tous les pouvoirs que les lois sur la viabilité vicinale attribuaient aux corps municipaux, avait l'inconvénient grave de n'être pas très-légale, et par suite, de ne donner au préfet qu'un droit contestable.

C'est pour faire cesser cette situation équivoque, c'est pour conférer à l'administration préfectorale les moyens d'apporter légalement aux chemins vicinaux les améliorations dont l'urgence était incontestable, que le pouvoir législatif a adopté la loi du 21 mai 1836.

434. — « Le caractère principal de cette loi, dit « dans l'instruction du 24 juin 1836 M. le ministre « de l'intérieur, c'est qu'elle n'est pas une loi de « théorie : c'est une loi de pratique. Ses dispositions « ne sont que le résumé de l'expérience acquise « depuis plusieurs années; les changements qu'elle

« apporte à la législation précédente ne sont pas le « fruit de seules études spéculatives; ils avaient « tous été réclamés par les administrateurs dont les « efforts étaient trop souvent paralysés par l'ineffi- « cacité des moyens mis à leur disposition. Ils ne « sont, pour la plupart enfin, que la traduction en « articles de loi de ce qui se fait depuis longtemps « sur tous les points du royaume, de ce que les be- « soins de l'époque avaient suggéré d'améliorations « au zèle des administrateurs, au bon esprit des « administrés. » (Instruction du 24 juin 1836, édition de Pihan de la Forest, p. 9.)

Notre intention n'est pas de parcourir toutes les dispositions de la loi du 21 mai; on trouvera, au besoin, dans l'instruction aussi claire que complète que nous venons de citer, dans l'excellent commentaire de M. Garnier, avocat aux conseils, et dans d'autres ouvrages, toutes les explications désirables sur l'ensemble de cette loi (1).

435. — Nous nous bornerons à examiner ici, parce qu'elles rentrent plus directement dans le but que nous nous sommes proposé, celles de ses dispositions qu'il importe le plus aux conseillers de département et d'arrondissement de connaître et d'apprécier, parce qu'ils sont appelés, par leurs fonctions, à en surveiller ou faire eux-mêmes l'application.

La loi du 21 mai 1836 distingue deux espèces de chemins:

(1) On peut consulter sur l'exécution matérielle de la loi, la brochure de M. Polonceau et l'ouvrage de M. Flachat.

1° Les chemins vicinaux proprement dits; ce sont ceux qui servent, soit aux habitants d'une seule commune pour l'exploitation de leurs propriétés rurales, soit aux communications de commune à commune;

2° Et les chemins vicinaux de grande communication.

Cette dénomination indique que les chemins auxquels elle s'applique ont plus d'étendue et, par conséquent, une utilité plus générale que les simples chemins vicinaux. Dans la pensée du législateur, les lignes de grande communication vicinale sont destinées à compléter le système de la viabilité départementale.

436. — Nous nous occuperons exclusivement de ces derniers chemins, parce que leur classement et leur exécution rentrent essentiellement dans les attributions des conseils généraux.

En effet, l'art. 7 de la loi du 21 mai porte : « Les chemins vicinaux peuvent, selon leur importance, être déclarés vicinaux de grande communication, par le conseil général, sur l'avis des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement, et sur la proposition du préfet. Sur les mêmes avis et proposition, le conseil général détermine la direction de chaque chemin vicinal de grande communication et désigne les communes qui doivent contribuer à sa construction ou à son entretien.

« Le préfet fixe la largeur et les limites du chemin, et détermine annuellement la proportion dans laquelle chaque commune doit concourir à l'entretien de la ligne vicinale dont elle dépend;

« il statue sur les offres faites par les particuliers, « associations de particuliers ou de communes. »

Cet article détermine les attributions respectives du conseil général et du préfet, relativement au classement et à la direction des chemins vicinaux de grande communication.

D'abord, il résulte des termes de la loi, qu'au conseil général seul appartient le droit de désigner, ou, pour nous servir du terme consacré, de *classer* ces chemins.

« Il était juste, dit l'instruction précitée, de lui « confier cette mission; il ne s'agit pas, en effet, « d'un acte d'administration, de créer, par exemple, « une classe de chemins; il s'agit seulement de dé- « signer ceux qui, par leur importance, peuvent « intéresser le département, ou au moins des por- « tions de département; il s'agit de reconnaître une « cause de dépenses nouvelles pour le département, « c'est donc bien le conseil général qui devait ici « prononcer le classement (1). »

Par une conséquence de ce droit, c'est encore le conseil général qui détermine la direction de chaque chemin vicinal de grande communication. On comprend en effet, que l'indication des principaux points de parcours du chemin est le complément naturel de la déclaration de classement.

Enfin, ce conseil possède encore le droit de désigner les communes qui doivent contribuer à la construction et à l'entretien de ces chemins. « Il s'agit, dit

---

(1) Instruction, p. 76.

« l'instruction (1), d'imposer aux communes une « charge nouvelle ; il était conséquent avec notre « système administratif et gouvernemental, que cette « charge fût imposée par le conseil électif qui repré- « sente les intérêts du département. »

Tel est le pouvoir que la loi attribue au conseil général, relativement au classement et à la direction des chemins vicinaux de grande communication.

457. — Mais les décisions du conseil sur ces points sont subordonnées à l'observation de conditions préalables dont la loi a prescrit l'accomplissement.

D'abord, le classement et la direction des chemins, ainsi que la désignation des communes qui doivent concourir à leur construction et à leur entretien, ne peuvent être déterminés par le conseil, que sur l'avis des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement. Les délibérations de ces corps administratifs sont destinées à remplacer les enquêtes prescrites pour le classement des routes départementales. Puisque, par suite du classement, la construction et l'entretien de ces chemins deviennent, en partie, des charges communales, il était naturel, avant de grever les budgets municipaux de ces dépenses obligatoires, de consulter préalablement les représentants légaux des localités intéressées.

458. — D'un autre côté, au préfet seul appartient le droit de proposer le classement et la direction des chemins, ainsi que la fixation de la part contributive des communes.

---

(2) Page 78.

La loi a formellement réservé à cet administrateur l'initiative de cette proposition, et par conséquent, l'a refusée au conseil général.

Le motif de cette réserve n'est pas seulement, comme l'exprime l'instruction ministérielle, « parce « que l'administration peut seule recueillir tous « les documents nécessaires pour éclairer les délibéra- « tions du conseil général ; » mais surtout, pour empêcher les conseils de classer un nombre de chemins vicinaux de grande communication disproportionné aux ressources disponibles des départements et des communes.

Ainsi, d'après la loi, le préfet propose le classement, le conseil l'adopte ou le rejette; mais en cas de rejet, le conseil ne peut proposer un autre chemin : son droit se borne alors à inviter le préfet à examiner la convenance ou la nécessité de proposer une autre ligne, sans que, dans aucun cas, la prise en considération de ce vœu soit obligatoire de la part de cet administrateur.

Indépendamment de son droit d'initiative, quant à la proposition de classement et de direction des chemins de grande communication, le préfet est seul chargé de fixer leur largeur et leurs limites, et de déterminer annuellement la part proportionnelle mise à la charge de chaque commune pour l'entretien de la ligne vicinale dont elle dépend.

439. — Suivant un arrêt de la cour de cassation, chambre civile, du 21 juin 1842, c'est au préfet qu'il appartient de faire le tracé des chemins vicinaux de grande communication entre les points principaux de direction indiqués par le conseil général, et de

prononcer sur le maintien de ce tracé, lorsqu'il est désapprouvé par la commission d'enquête organisée pour entendre les observations des propriétaires sujets à être expropriés.

Aux termes du même arrêt, cette commission doit, à peine de nullité, tenir son procès-verbal ouvert pendant un mois, conformément à l'art. 9 de la loi du 7 juillet 1833 (maintenant, pendant huit jours, d'après l'art. 9 de la loi du 3 mai 1841); elle ne peut l'ouvrir et le fermer le même jour.

440. — Le dernier paragraphe de l'art. 7 donne au préfet le droit de statuer sur les offres faites par les particuliers, associations de particuliers ou de communes.

L'application de cette disposition a donné lieu à des difficultés sérieuses; pour y mettre un terme, le ministre de l'intérieur a cru devoir adresser aux préfets, le 3 juin 1841, une instruction dont nous reproduisons les termes :

« Bien que la signification du mot *offres* écrit dans la loi ne se trouve précisée par aucune autre expression, il ne saurait être douteux que le législateur n'a entendu parler que *des offres purement gratuites*. Ainsi, en ce qui concerne les particuliers, on ne peut entendre par *offres* que les dons, les souscriptions volontaires faites au profit de la ligne vicinale que ces particuliers auraient intérêt à voir achever plus promptement; en ce qui concerne les communes, il s'agit seulement de sacrifices faits par elles, au delà de leurs contingents obligés, soit qu'elles aient des fonds libres à affecter à ces utiles travaux, soit qu'elles offrent de s'imposer extraordinairement, soit enfin qu'elles veuillent abandonner, au profit d'un chemin

vicinal de grande communication, le troisième tiers des prestations en nature et des centimes spéciaux qu'elles pourraient légalement réserver pour leurs chemins vicinaux de petite communication.

« Mais des propositions ou *offres* d'une autre nature ont été faites dans quelques départements, et comme elles s'écartaient de l'interprétation qui peut être donnée à ce paragraphe de la loi, j'ai été consulté sur la possibilité d'accepter ces propositions.

« Ainsi, des particuliers ont offert d'*avancer* les fonds nécessaires à l'achèvement d'un chemin vicinal de grande communication, sous la condition que le remboursement de ces avances serait ultérieurement effectué sur les subventions départementales qui seraient affectées à cette ligne.

« Ailleurs, des communes intéressées à une ligne vicinale, et dont le contingent obligé était assuré, conformément à la loi, ont offert d'*avancer,* en outre, les fonds nécessaires pour terminer les travaux, sous la condition, également, du remboursement sur le fonds des subventions départementales.

« Quelquefois, les offres ainsi faites par des particuliers ou par des communes, l'ont été avec stipulation d'intérêts, d'autres fois, avec abandon de ces intérêts. Mais cette circonstance, importante quant à la dépense, n'aurait que peu d'influence sur la solution des questions qui se présentent ici.

« Tout en reconnaissant ce que de semblables propositions pourraient avoir d'avantageux pour le service vicinal, et de quelque manière qu'elles aient été formulées, il faut reconnaître qu'elles ne sauraient être considérées comme rentrant dans *les offres* sur

lesquelles l'art. 7 de la loi du 21 mai 1836 donne aux préfets le droit de statuer. Bien évidemment, comme je le disais plus haut, le législateur n'a entendu parler que des offres purement gratuites, et il n'a pu entrer dans sa pensée d'autoriser les préfets à prendre, sans autorisation préalable et régulière, des engagements au nom des départements ou des communes; s'il avait eu l'intention d'admettre une dérogation aussi essentielle aux principes de notre législation départementale et communale, il en eût fait l'objet d'une mention expresse dans la loi précitée.

« Il ne faut pas d'ailleurs perdre de vue, que la construction ou l'entretien des chemins vicinaux de grande communication ne forment pas une dépense départementale directe; que cette dépense est une charge communale, de même que l'entretien des chemins vicinaux de petite communication; que les départements n'y interviennent que par des *subventions*, c'est-à-dire par des secours; que ces subventions sont, de la part des départements, entièrement facultatives et que les conseils généraux peuvent cesser de les voter le jour où ils le voudront; qu'enfin, les subventions ne sont aujourd'hui basées que sur la possibilité, pour les conseils généraux, de voter des centimes spéciaux, centimes dont le nombre est fixé annuellement par la loi des finances et qui peut, dans telle circonstance donnée, être réduit à 2, à 1, à 0 même; ce qui, comme on voit, soumet toujours l'allocation annuelle des subventions départementales à une double éventualité. Il en résulte donc, que les subventions départementales ne pourraient jamais servir de gage, même avec l'assen-

timent du conseil général, au remboursement d'avances de la nature de celles dont nous venons de parler, et que, bien moins encore, appartiendrait-il aux préfets de prendre de leur autorité des engagements ayant pour gage le fonds de subventions départementales.

« Toutefois, les avances de fonds qui seraient proposées dans la vue de hâter l'achèvement d'un chemin vicinal de grande communication, celles surtout qui seraient effectuées *sans intérêts,* pourraient, dans beaucoup de circonstances, présenter de tels avantages, qu'il importât d'examiner s'il n'était pas possible de les ramener à une forme qui permît de les accepter; et il m'a paru que la législation existante pourrait donner cette faculté à l'administration.

« Les travaux des chemins vicinaux de grande communication, j'ai eu plusieurs fois l'occasion de le rappeler, sont des travaux communaux, avec cette seule différence que, plusieurs communes y étant intéressées, la loi du 21 mai 1836, art. 9, a placé l'exécution de ces travaux sous l'autorité des préfets. Les subventions départementales qui *peuvent* être accordées pour ces travaux n'en changent pas le caractère communal, pas plus que les secours accordés sur les fonds départementaux, pour des réparations d'église ou autres édifices communaux.

« La conséquence de ce principe, c'est que toute avance de fonds, ou, pour parler un langage plus exact, tout prêt offert pour l'achèvement d'un chemin vicinal de grande communication, doit être considéré comme un prêt fait à une commune, et

qu'il ne peut être autorisé que dans la forme prescrite pour les emprunts communaux par les art. 41 et 42 de la loi du 16 juillet 1837.

« Une distinction essentielle est cependant à faire ici; c'est que pour les travaux des chemins vicinaux de grande communication, les communes ne sont pas considérées isolément; chaque chemin dans son ensemble forme une spécialité, aux dépenses de laquelle sont associées un certain nombre de communes désignées par le conseil général. Les ressources créées par ce groupe de communes appartiennent exclusivement à la ligne vicinale à laquelle il est attaché, et il y a, fictivement, une caisse vicinale pour chaque chemin de grande communication, caisse qui a ses ressources et ses dépenses distinctes des ressources et des dépenses des autres lignes. Le préfet est l'administrateur de cette caisse vicinale, en vertu de l'article 9 de la loi, qui place les chemins vicinaux de grande communication sous son autorité.

« Il s'ensuit qu'un emprunt destiné à pourvoir aux frais de construction d'un chemin vicinal de grande communication devra toujours être conclu, non pas au nom d'une commune isolée, mais collectivement, au nom d'un nombre plus ou moins considérable de communes, de celles enfin qui sont attachées à la grande ligne vicinale. En un mot, toutes les communes qui, par application de l'art. 7 de la loi du 21 mai 1836, auront été régulièrement désignées pour contribuer à la construction d'une même ligne vicinale, devront nécessairement aussi intervenir dans tout emprunt qui serait conclu à l'effet de hâter les travaux de ladite ligne, et elles seront tou-

jours tenues de concourir, dans une certaine proportion, au remboursement de cet emprunt. Il n'y a donc aucun inconvénient à ce que des emprunts communaux ayant ce caractère spécial soient autorisés, de la même manière que les emprunts ordinaires, et à ce qu'il soit inséré, dans les votes qui les autoriseront, une disposition ayant pour objet de fixer la proportion suivant laquelle chacune des communes intéressées contribuera au remboursement.

« Il reste à examiner sur quelles ressources pourrait être opéré le remboursement des prêts ainsi faits aux communes.

« Ainsi que je l'ai dit plus haut, on ne pourrait, en aucun cas, stipuler, comme la demande paraît en avoir été faite dans plusieurs départements, que le remboursement aurait exclusivement lieu au moyen des subventions départementales qui seraient accordées à l'avenir, puisqu'on ne saurait changer le caractère purement facultatif de ces subventions, dont le vote dépend, annuellement, non-seulement de la libre détermination des conseils généraux de département, mais aussi de la fixation d'un maximum de centimes à insérer dans la loi de finances. Il est donc indispensable en principe, que le remboursement de ces emprunts soit stipulé, *d'abord,* soit sur les revenus communaux, soit sur le produit des centimes additionnels extraordinaires à voter par les conseils municipaux dans la forme ordinaire, soit sur les contingents que les communes peuvent être appelées à fournir annuellement pour la ligne vicinale dont elles dépendent, contingents qu'elles devraient, dans ce

cas, prendre à l'avance l'engagement de fournir en argent.

« Toutefois, rien ne s'opposerait à ce que l'acte qui interviendra pour autoriser les communes à emprunter, et qui désignera les ressources communales, soit ordinaires, soit extraordinaires, sur lesquelles le remboursement de l'emprunt devra s'effectuer, rien ne s'opposerait, dit le ministre, à ce que cet acte renfermât, en même temps, une disposition portant : *qu'en déduction desdites ressources, seront employées au fur et à mesure ; les subventions qui pourront être successivement accordées aux communes intéressées sur les fonds départementaux.*

« Par cette combinaison, on obtiendra ce double résultat, que, sans qu'il soit pris irrégulièrement, au nom du département, un engagement qui ne saurait avoir aucune valeur, les communes profiteront cependant, de *fait*, et à la décharge du service de l'emprunt, des répartitions que le préfet pourra faire en leur faveur d'une partie des fonds qui, selon toute probabilité, continueront à être mis annuellement à sa disposition par le conseil général du département, en faveur des chemins vicinaux de grande communication; et que, de leur côté, les prêteurs de fonds, au lieu de n'avoir d'autre gage qu'une promesse que le préfet n'aurait pu faire qu'en dépassant la limite de ses pouvoirs, obtiendront la certitude qu'à défaut de subventions départementales, ils seront successivement remboursés sur les ressources tant ordinaires qu'extraordinaires des communes elles-mêmes. »

Le ministre termine en invitant les préfets à se

bien pénétrer des instructions qui précèdent, et à s'y conformer strictement dans l'instruction de toutes les propositions ou offres d'avances de fonds, qui leur seraient faites pour hâter l'achèvement des chemins vicinaux de grande communication de leurs départements.

Sans doute, lorsque la loi du 21 mai 1836 a donné au préfet le droit de statuer sur les offres faites par les particuliers, associations de particuliers ou de communes, elle n'a pas entendu attribuer à cet administrateur la faculté d'accepter indéfiniment toutes espèces d'offres, de manière à engager, soit le département, soit les communes, par la seule force de sa volonté, sans l'assentiment du conseil général ou des conseils municipaux intéressés. Le ministre a donc agi sagement en défendant aux préfets de statuer, de leur seule autorité, sur des offres qui ne seraient pas entièrement gratuites.

Mais en lisant avec attention la circulaire qui précède, il est difficile de ne pas rester convaincu des embarras dans lesquels elle doit jeter l'administration supérieure. En effet, vouloir que toutes les communes intéressées se réunissent, pour garantir le remboursement d'avances offertes à l'effet de hâter la construction ou l'achèvement d'une ligne vicinale de grande communication, c'est le plus souvent exiger une unanimité impossible à obtenir; car il est fort rare que toutes les communes désignées pour contribuer à la confection et à l'entretien d'un chemin de grande communication aient le même intérêt à son exécution immédiate, ou comprennent cet intérêt de la même manière. Qu'arrivera-t-il donc, si une ou plusieurs communes refusent leur concours

pour garantir le remboursement du prêt offert? Pourrait-on les y contraindre? Nous ne le pensons pas. La loi du 21 mai 1836, art. 5, donne bien au préfet, dans le cas où le conseil, mis en demeure, n'a pas voté les prestations et centimes nécessaires pour l'entretien des chemins vicinaux, le droit d'imposer d'office la commune dans les limites du maximum. La même loi, art. 7, lui attribue de plus le pouvoir de déterminer annuellement la proportion dans laquelle chaque commune doit concourir à l'entretien de la ligne vicinale dont elle dépend; mais lorsque la commune a satisfait aux obligations que la loi lui impose, c'est-à-dire, a fourni les prestations et acquitté les centimes à sa charge, on ne voit pas comment il serait permis de la grever, contre son consentement, de charges extraordinaires qui ne sont même pas prévues par la loi; car il est à remarquer que, ni la loi du 21 mai, ni celle du 18 juillet 1837, n'attribuent soit au préfet, soit à l'autorité supérieure le droit de contraindre une commune à contracter un emprunt; or la garantie du remboursement d'avances offertes pour l'exécution d'un chemin, n'est autre chose que l'engagement contracté de rembourser un emprunt. La commune qui a satisfait aux charges ordinaires que la loi du 21 mai lui impose, a donc le droit de se refuser à cette obligation extraordinaire. Dès lors, le système imaginé par la circulaire de M. le ministre de l'intérieur ne peut guère recevoir d'application. D'ailleurs, il est assez difficile de croire, que le prêteur voudra se soumettre à fractionner sa créance en autant de portions inégales qu'il y aura de communes plus ou

moins intéressées au chemin. Le prêteur consentirait volontiers à n'avoir qu'un débiteur unique, le département; mais il se refusera presque toujours à contracter avec un grand nombre de communes, les unes riches, les autres pauvres, et dont, par conséquent, la position financière ne lui offrirait pas le même degré de sécurité.

Il est à regretter, qu'au lieu de considérer en principe les travaux des chemins de grande communication comme des travaux purement communaux, le ministre ne leur ait pas reconnu le caractère mixte qu'ils ont réellement d'après la loi du 21 mai 1836, comme intéressant à la fois le département et les communes, et n'ait pas autorisé le remboursement des prêts au moyen des subventions départementales. Ce moyen eût fait cesser toute difficulté. Sans doute, les subventions sont facultatives de la part des conseils généraux : elles pourraient ne pas être votées, et d'ailleurs elles dépendent avant tout du maximum de centimes à insérer annuellement dans la loi des finances. Mais cette dernière condition est également applicable aux centimes facultatifs ordinaires, aux centimes pour l'instruction primaire, pour le cadastre, et jamais on n'a mis en doute le droit des conseils généraux de contracter des engagements remboursables avec le montant de ces centimes, bien qu'ils dussent être autorisés chaque année. D'ailleurs, en réalité, à moins de vouloir arrêter tous les travaux des chemins vicinaux actuellement en cours d'exécution, qui pourrait songer à refuser aux conseils de département la faculté de voter des centimes extraordinaires pour la construction de ces

chemins? Il y a plus : bien que la loi du 21 mai ait décidé que le vote de ces centimes aurait lieu annuellement par le conseil général, dans les limites du *maximum* inséré dans la loi des finances, il est déjà plusieurs fois arrivé que des départements se sont fait autoriser par des lois spéciales à s'imposer, pendant plusieurs années, pour les chemins de grande communication, un certain nombre de centimes extraordinaires, en sus des centimes annuellement votés pour ces chemins, et, par conséquent, au delà du maximum prévu par la loi. (*Voy.* entre autres les lois du 4 juin 1842, pour les départements du Loiret et de la Haute-Marne.)

Ces autorisations qui, sous d'autres points de vue, ont bien leurs inconvénients, n'en démontrent pas moins que le pouvoir législatif, d'accord en cela avec le gouvernement, ne doute pas que les conseils de département ne puissent prendre des engagements et contracter des obligations, plusieurs années à l'avance, pour hâter l'exécution ou l'achèvement des chemins de grande communication. Nous pensons donc qu'il eût été préférable de laisser aux préfets le droit de statuer sur les prêts offerts, en stipulant, d'accord avec le conseil général, que le remboursement de ces avances aurait lieu au moyen des subventions départementales, sauf la ratification du ministre de l'intérieur.

441.—On a demandé, si la délibération prise par le conseil général, soit qu'elle adopte, soit qu'elle rejette le classement, pourrait être attaquée devant le ministre de l'intérieur, ou devant le conseil d'état, par les tiers intéressés.

Pour décider cette question, il suffit de considérer la nature de l'arrêté de classement. Cet arrêté est évidemment un acte de pure administration ; il n'est donc pas susceptible d'être attaqué par la voie contentieuse et porté soit devant le conseil d'état, soit devant le ministre.

442. — Cependant, si le conseil général statuait sur le classement, sans que les formalités essentiellement prescrites par la loi eussent été observées, son arrêté pourrait être déféré directement au conseil d'état et annulé pour excès de pouvoirs. C'est ce qu'a décidé un arrêt du conseil d'état, du 19 février 1840 (*Sirey*, 1840, 3e *part.*, *p.* 327), dont le dispositif porte que : « Un arrêté d'un conseil général qui classe un chemin de grande communication et met une partie des dépenses à la charge d'une commune dont le conseil municipal n'a pas été au préalable régulièrement consulté, présente un excès de pouvoirs qui doit en entraîner l'annulation. »

Remarquez que la loi oblige à consulter les conseils municipaux et les conseils d'arrondissement intéressés, mais qu'elle n'oblige pas à suivre leur avis : donc, en cas de refus de leur part, le conseil général peut néanmoins passer outre et classer le chemin, pourvu qu'ils aient été régulièrement consultés.

443. — L'arrêté de classement n'est pas susceptible d'être annulé ou modifié d'office par le ministre, comme d'autres arrêtés purement administratifs.

En effet, bien que la déclaration de classement, isolée de tout vote de fonds ou de centimes départementaux, soit un acte du pouvoir que le conseil gé-

néral exerce sous l'autorité du roi, comme chef de l'administration du royaume, cependant il résulte de la loi du 21 mai, que cet acte n'est point soumis, comme tous les autres arrêtés administratifs du conseil, à l'approbation ministérielle.

Dans l'intention des auteurs de la loi, la déclaration de classement pour les chemins, remplace l'ordonnance royale de classement des routes départementales; le ministre n'a donc pas le droit de s'y opposer.

444. — Dans l'énumération des objets sur lesquels le conseil général est appelé à délibérer par la loi du 10 mai 1838, le projet du gouvernement avait compris le classement des chemins vicinaux de grande communication. Mais il a été reconnu que ce classement ne pouvait figurer parmi les délibérations, sans bouleverser le système de la loi du 21 mai 1836; que le droit de classement était un pouvoir absolu, propre, que cette loi attribuait aux conseils de département, et qu'on ne pouvait faire descendre ce pouvoir parmi les délibérations soumises à l'approbation de l'autorité supérieure.

Le classement des chemins vicinaux de grande communication reste donc en entier soumis au vote du conseil général. Ce vote est essentiel pour créer ces chemins et leur attribuer une existence légale. Aussi, la cour de cassation a décidé par un arrêt du 4 août 1841 (*Dalloz*, 1841, 1. 168) que, lorsque l'expropriation pour cause d'utilité publique a pour objet l'établissement d'un chemin de grande communication, le jugement d'expropriation doit viser, *à peine de nullité*, la délibération du conseil général,

qui détermine la direction du chemin, et non pas seulement l'arrêté du préfet.

445. — Que si un chemin de grande communication devait se prolonger sur deux ou plusieurs départements, le ministre, dans ce cas, aurait le droit d'obliger les préfets, investis par la loi de l'initiative de la proposition de classement, à présenter, chacun dans son département, une ligne s'embranchant sur celle du département voisin; sauf aux conseils généraux intéressés à rejeter ou approuver définitivement la direction proposée.

446. — A la chambre des députés, on avait proposé un amendement portant, que le classement des chemins de grande communication ne serait pas soumis au contrôle de la commission mixte des travaux publics. Mais cet amendement a été rejeté: on doit conclure de ce rejet, que le classement, la direction et l'exécution des chemins vicinaux de grande communication qui affectent le système de défense de l'état, restent soumis à l'examen de cette commission, qui possède ainsi les mêmes droits sur ces chemins que sur les routes royales et départementales (1).

447. — La loi du 21 mai 1836 a tracé clairement les formes à suivre pour le classement des chemins vicinaux de grande communication, mais elle ne dit pas un mot de la possibilité du déclassement de ces chemins.

Ce déclassement est-il admis par la loi? L'affirmative ne paraît point un instant douteuse.

---

(1) *Voy.* chap. XVII, n° 427.

Ainsi que nous l'avons expliqué, le classement est un acte purement administratif : le caractère de cet acte, c'est d'être essentiellement révocable toutes les fois que les motifs d'intérêt général qui avaient déterminé son adoption n'existent plus.

Aussi le ministre, dans sa circulaire (1), n'hésite pas à reconnaître au conseil général la faculté de déclasser un chemin, lorsque l'intérêt du département et des communes rend cette mesure nécessaire.

Les formes à suivre, dans ce cas, seraient les mêmes que pour le classement.

Le déclassement prononcé enlève au chemin la qualité de chemin de grande communication, et le replace dans les chemins vicinaux ordinaires.

En cas de déclassement, le département serait-il fondé à réclamer aux communes intéressées le remboursement des fonds départementaux employés à la construction et à l'entretien du chemin redevenu simple chemin vicinal?

En principe, le département ne peut exiger aucune restitution. *Donner et retenir ne vaut;* rien n'obligeait le conseil à classer le chemin : le classement une fois arrêté, les travaux de construction n'ont été que la conséquence nécessaire de cette mesure; ce serait donc donner au déclassement un effet rétroactif, contraire à la loi, que de revenir contre des dépenses faites en exécution d'un vote parfaitement régulier.

Toutefois, il pourrait se présenter telles circon-

---

(1) Page 83.

stances qui justifieraient les réclamations du département. Supposons que le classement d'un chemin n'ait été accordé que sous la condition expresse de l'obligation, contractée par des communes ou des particuliers, de fournir une subvention extraordinaire et indépendante des prestations et des centimes communaux. Si, après des travaux exécutés aux frais du département, les offres ne se réalisaient pas, le conseil général serait fondé, en déclassant le chemin, à réclamer le remboursement des fonds départementaux employés à la construction et à l'entretien des portions déjà exécutées.

448. — Après avoir déterminé les formes à suivre pour le classement des chemins de grande communication, la loi du 21 mai a voulu pourvoir à l'exécution et à l'entretien de ces lignes vicinales.

Tel est le but de l'art. 8, ainsi conçu :

« Les chemins vicinaux de grande communica-« tion, et, dans des cas extraordinaires, les autres « chemins vicinaux, pourront recevoir des subven-« tions sur les fonds départementaux.

« Il sera pourvu à ces subventions au moyen des « centimes facultatifs ordinaires du département et « de centimes spéciaux votés annuellement par le « conseil général.

« La distribution des subventions sera faite, en « ayant égard aux ressources, aux sacrifices et aux « besoins des communes, par le préfet qui en rendra « compte chaque année au conseil général.

« Les communes acquitteront la portion des dé-« penses mise à leur charge au moyen de leurs re-« venus ordinaires, et, en cas d'insuffisance, au

« moyen de deux journées de prestations, sur les « trois journées autorisées par l'art. 2 ; et de deux « tiers des centimes votés par le conseil municipal « en vertu du même article. »

On voit par les termes du premier paragraphe de cet article, que les subventions à accorder aux chemins de grande communication ou autres sont purement facultatives de la part du conseil général. Dans le cas où il se décide à allouer des subventions, il reste entièrement maître d'y appliquer, soit des fonds restant libres sur les centimes ordinaires et facultatifs, toutes les dépenses à la charge de ces centimes étant payées, soit le produit de centimes spéciaux annuellement votés, et dont le maximum est fixé, suivant l'art. 12, par la loi des finances.

Dans l'un et l'autre cas, la loi a remis au préfet seul la distribution des subventions.

Cette disposition a donné lieu à une très-vive discussion.

On lui a reproché, suivant nous avec raison, d'empiéter sur les attributions du conseil général, et de violer tous les principes admis jusqu'à ce jour en matière de comptabilité départementale.

En effet, toutes les lois qui, depuis celle du 22 décembre 1789, ont remis aux assemblées administratives le vote et le contrôle des dépenses départementales, ont formellement reconnu à ces assemblées le droit de spécifier l'emploi des fonds votés pour chaque nature de dépenses.

C'est que la spécialité des crédits est, comme on l'a fait observer souvent à la chambre des députés, le plus sûr moyen de contrôler les dépenses, et, par

conséquent, d'assurer aux comptes à rendre par les administrateurs toute la régularité que les contribuables sont en droit d'exiger.

Avec le système de la loi nouvelle, cette garantie disparaît entièrement; le conseil n'est plus appelé qu'à voter la dépense en masse, *in globo.* Il n'exerce donc, en réalité, sur les dépenses effectuées par le préfet, qu'un contrôle illusoire.

Pour justifier l'exception admise par la loi, on a dit qu'elle était devenue nécessaire afin d'empêcher les conseils d'éparpiller les fonds départementaux sur un trop grand nombre de chemins; que d'ailleurs, la répartition du crédit n'était qu'une mesure d'exécution qui devait appartenir à l'autorité chargée de diriger les travaux.

On a fait observer de plus, que le conseil général pourrait toujours examiner, dans la session suivante, l'usage que le préfet aurait fait de son pouvoir, et refuser son vote pour l'avenir, s'il trouvait que les fonds eussent été mal employés.

Ces motifs ont déterminé l'adoption de l'article.

Nous n'en persistons pas moins à penser, qu'il eût été plus conforme aux véritables principes de laisser aux conseils le pouvoir de répartir les fonds votés à titre de subvention sur les chemins de grande communication, comme ils ont le droit de distribuer les sommes qu'ils allouent pour la confection et l'entretien des routes départementales.

Du reste, le ministre de l'intérieur (M. le comte de Montalivet), dans son instruction pour l'exécution de la loi, a tracé des règles fort sages pour les comptes à rendre par le préfet, au conseil général, des fonds

départementaux et autres, employés à la confection des chemins de grande communication.

Nous ne pouvons mieux faire que de reproduire ici textuellement les prescriptions du ministre :

« Je terminerai ce qui concerne cet article, mon-
« sieur le préfet, en vous parlant du compte qu'aux
« termes du troisième paragraphe de l'art. 8. vous
« devrez rendre au conseil général, pour justifier la
« distribution des subventions prises sur le fonds dé-
« partemental mis à votre disposition.

« Ce serait certainement entendre ce compte d'une
« manière trop restreinte, que de penser que vous au-
« riez satisfait à la loi, en déposant sur le bureau du
« conseil général un état de distribution du fonds dé-
« partemental, en subventions versées à la caisse du
« receveur général, au crédit de chaque ligne vicinale.
« Cet état, avec vos mandats, suffira sans doute à
« l'apurement de la comptabilité départementale;
« mais ce n'est pas là le compte que vous voudrez ren-
« dre au conseil général, pour le bon et sage emploi
« que vous aurez fait des fonds qu'il aura mis à votre
« disposition. La loi vous délègue l'emploi, dans un
« intérêt presque départemental, des fonds provenant
« de diverses sources; vous voudrez justifier cet emploi
« à toutes les parties intéressées, parce qu'il s'agit ici
« de dépenses faites en famille, encore plus que de
« dépenses publiques.

« Vous devrez donc, monsieur le préfet, former, pour
« chaque ligne vicinale, un compte séparé qui com-
« prendra toutes les ressources affectées à cette ligne,
« quelle que soit leur origine, et sans en excepter les
« prestations; vous justifierez de cet emploi par les

« adjudications, états d'avancement de travaux et « autres pièces produites en pareil cas; et à l'appui « de ce compte, pour ainsi dire matériel, vous direz « quels sont les résultats obtenus au moyen des res- « sources employées, soit prestations, soit argent. « De cette manière, le conseil général pourra tou- « jours apprécier l'usage que vous avez fait des res- « sources dont vous avez disposé, et j'aime à penser « qu'il trouvera toujours dans cette partie de votre « administration de nouveaux motifs de confiance. « Lorsque ce compte aura été examiné par le conseil « général, vous ferez bien, monsieur le préfet, de le « faire imprimer, pour chaque ligne vicinale séparé- « ment, et de l'adresser aux maires et aux associa- « tions de souscripteurs. C'est en pareille matière « surtout que la publicité est utile : elle est à la fois un « hommage au pays, un encouragement à de nou- « veaux efforts, et la justification d'une bonne, « utile et loyale administration. »

Ces sages prescriptions suppléent à l'insuffisance de la loi, et ramènent dans les comptes le salutaire principe de la spécialité des dépenses.

Il est certain, bien que ni la loi, ni l'instruction ministérielle ne s'expliquent sur ce point, que les subventions départementales peuvent être appliquées aussi bien à l'entretien qu'à la construction des chemins de grande communication, car il importe surtout que la viabilité ne perde pas ce qu'elle a une fois acquis, et mieux vaudrait ne pas construire que de ne pas entretenir.

Le préfet devra donc, dans ses comptes, distinguer les sommes appliquées à l'entretien de celles

allouées pour les travaux de construction, afin que le conseil général puisse examiner si les fonds d'entretien pris sur la subvention départementale sont en proportion avec les fonds, ressources et prestations fournis pour cet objet par les communes intéressées.

449. — On voit par ce qui précède, que les travaux de construction et d'entretien des chemins de grande communication doivent être faits à l'aide: 1° de centimes ou fonds départementaux; 2° d centimes ou fonds communaux; 3° et de prestations en nature fournies par les habitants des communes.

450. — Plusieurs conseils généraux, dans le but de hâter la construction et l'achèvement des chemins de grande communication, ne se sont pas bornés à voter annuellement, comme le veut la loi, des centimes spéciaux, dans les limites du maximum fixé chaque année par la loi des finances, budget des recettes. Ils ont de plus voté, pour plusieurs années de suite, des centimes extraordinaires destinés à accroître les autres ressources affectées aux chemins de grande communication, et ces votes ont été approuvés par des lois spéciales. (Voir entre autres les lois du 4 juin 1842, départements du Loiret et de la Haute-Marne.)

Ce mode de procéder nous paraît fort dangereux, et contraire aux sages principes posés par la loi du 21 mai 1836. En effet, cette émulation, louable en elle-même, deviendrait funeste si elle ne devait pas avoir ses limites, et si les conseils de département, dans leur désir de voir promptement achevées les voies de communication vicinale, se laissaient en-

traîner à grever les contribuables outre mesure. Il est d'une bonne politique et d'une sage administration de ménager l'impôt direct : c'est la ressource assurée des temps de crise, alors que les contributions indirectes font défaut. Aussi, la loi du 21 mai avait voulu que les centimes applicables aux chemins fussent votés chaque année, et que le maximum en fût également fixé annuellement par le pouvoir législatif. Or, lorsque l'emploi de ce maximum a été affecté en totalité aux chemins de grande communication, nous ne croyons pas que les conseils généraux puissent aller plus loin : car créer un maximum qui doit être déterminé chaque année, et néanmoins permettre à ces conseils d'éluder les prescriptions de la loi, en votant en sus d'autres centimes extraordinaires, c'est renverser tout le système de la loi du 21 mai 1836. Cette loi a voulu, sans doute, remédier promptement au mauvais état des communications vicinales, mais elle a voulu aussi ménager les contribuables et défendre de leur faire payer, pour les chemins, au delà d'un certain nombre de centimes annuellement déterminés. Cette question mérite d'attirer l'attention du gouvernement, et peut-être serait-il convenable qu'il prît, à l'égard du classement des chemins de grande communication, les mesures qu'il a déjà prescrites à l'égard du classement de nouvelles routes départementales; les mêmes motifs de prudence s'appliquant aux unes comme aux autres. (Voir ci-dessus, chapitre XVII, n° 431.)

451. — L'art. 13 de la loi veut que les propriétés de l'état productives de revenus, contribuent

aux dépenses des chemins vicinaux dans les mêmes proportions que les propriétés privées, et que les propriétés de la couronne contribuent aux mêmes dépenses, conformément à l'art. 13 de la loi du 2 mars 1832.

Il résulte de cette disposition, que l'état et le domaine de la couronne sont appelés à concourir aux dépenses des chemins de grande communication. « En effet, dit le ministre dans son instruction (p. 120), l'état et la couronne, considérés comme propriétaires, ont un aussi grand intérêt au bon état des chemins vicinaux de grande communication, qu'au bon état des chemins vicinaux laissés à la charge des communes. Les contributions à fournir par les propriétés de l'état et de la couronne, ne doivent donc pas être assises seulement en vue des centimes spéciaux votés par les conseils municipaux, en vertu de l'art. 2 de la loi; mais lorsqu'un conseil général votera des centimes spéciaux en vertu du second paragraphe de l'art. 8, ces centimes devront, comme les centimes communaux, atteindre les propriétés de l'état et de la couronne. Ces propriétés ne fournissent pas de prestation en nature, parce que cette prestation n'est pas une contribution assise sur la propriété, mais une obligation imposée à l'habitant. »

Les propriétés de l'état, *productives de revenus*, sont les seules que la loi appelle à concourir aux dépenses des chemins vicinaux; il est donc nécessaire de déterminer leur revenu imposable dans les mêmes proportions que les propriétés privées. C'est ce qui a lieu au moyen d'un rôle spécial dressé par le préfet.

L'instruction porte (p. 117), que si la commune (ou le département) que la rédaction de ce rôle intéresse, croit que les propriétés de l'état sont trop faiblement imposées comparativement aux propriétés privées; si, au contraire, l'état croit qu'il est lésé par le rôle rédigé par le préfet, le recours contre l'arrêté préfectoral devra être porté devant le ministre.

Nous croyons qu'il y a ici une grave erreur de droit. En matière de contributions, tout est de rigueur, et les formes doivent être strictement observées; or, les réclamations dont parle le ministre contre le rôle spécial dressé par le préfet ne sont autres, de la part de l'état, que des demandes en décharge, et de la part des communes ou du département, qu'une demande en rappel à l'égalité proportionnelle. C'est donc au conseil de préfecture, suivant l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, que ces réclamations doivent être portées, sauf l'appel au conseil d'état par la voie contentieuse. Le ministre n'a évidemment ici ni droit ni qualité pour décider.

452. — Nous avons dit en commençant, que le principal objet de la loi du 21 mai avait été de conférer à l'administration préfectorale les moyens d'apporter aux chemins les améliorations de toutes parts réclamées. On ne s'étonnera donc pas que l'art. 9 ait placé sous l'autorité du préfet les chemins vicinaux de grande communication.

Cette disposition n'est que la conséquence du classement de ces chemins; car, par le classement, ils perdent le caractère de chemins vicinaux proprement dits; et comme ils embrassent le territoire de

plusieurs communes, ils devaient échapper nécessairement à l'action exclusive de l'autorité municipale, qui, d'après la loi, ne peut s'exercer que dans les limites d'une seule commune.

453. — Aussi, la cour de cassation a-t-elle décidé par un arrêt du 29 août 1840 (*Sirey-Devilleneuve*, 1840, 1, 815), qu'il n'appartient qu'au préfet d'autoriser les constructions le long de ces chemins.

Cet arrêt vient encore à l'appui de l'opinion que les travaux de ces chemins ne sont point purement communaux, mais sont d'une nature mixte, parce qu'ils intéressent tout à la fois le département et les communes. Il est même à remarquer que dans les lois annuelles de finances, les sommes provenant des centimes et revenus communaux, qui sont destinées aux chemins de grande communication, sont rangées parmi les ressources et les dépenses départementales (voir la loi du 11 juin 1842, état E annexé) : sans doute comme conséquence des dispositions de la loi du 21 mai qui placent les travaux de ces chemins sous l'autorité exclusive du préfet, et qui veulent que le compte des ressources de toute nature affectées à ces chemins soit rendu par le préfet au conseil général. En présence de ces diverses décisions, on peut donc soutenir, malgré l'opinion du ministre de l'intérieur, que ces travaux des chemins de grande communication, qui ne doivent leur existence qu'au vote de classement du conseil général, tiennent plutôt de la nature des travaux publics départementaux que des entreprises communales.

454. — L'art. 9 déclare applicable à ces grands

chemins les dispositions des articles 4 et 5 de la loi.

On remarquera que l'art. 4 charge le conseil général de fixer annuellement, sur la proposition des conseils d'arrondissement, la valeur de chaque espèce de journée de prestations.

« La loi, dit l'instruction du ministre, ne pres-
« crit pas qu'il n'y ait qu'un seul tarif des journées
« pour tout le département, pas plus qu'elle n'en-
« tend qu'il y ait un tarif spécial pour chaque com-
« mune. »

Il appartient donc entièrement au conseil général de créer autant de tarifs qu'il le juge convenable, soit d'après l'importance des localités, soit d'après la richesse du sol ou l'aisance des populations.

455. — La fixation de ce tarif est un acte du pouvoir que le conseil général exerce sous l'autorité du corps législatif.

En effet, la valeur en argent attribuée à la journée de travail par le conseil, est destinée à remplacer la prestation en nature que le contribuable n'a pas voulu acquitter.

C'est la substitution d'un impôt à un autre.

Le conseil général exerce donc cette attribution, comme toutes celles où il est chargé de fixer et de répartir la quotité de l'impôt, sous l'autorité du corps législatif; par conséquent, ni le préfet ni le ministre ne pourraient, sans commettre un excès de pouvoir, modifier le tarif arrêté en exécution de cet article.

456. — Suivant l'art. 5 de la loi, si le conseil municipal, mis en demeure, n'a pas voté, dans la session désignée à cet effet, les prestations et les cen-

times nécessaires, ou si la commune n'en a pas fait emploi dans les délais prescrits, le préfet peut d'office, soit imposer la commune dans les limites du maximum, soit faire exécuter les travaux; chaque année le préfet doit communiquer au conseil général l'état des impositions établies d'office, en vertu de cet article.

457. — La loi ayant placé les chemins de grande communication sous l'autorité du préfet, l'art. 11 lui a donné le droit de nommer les agents-voyers; mais ce même article réserve au conseil général de fixer leur traitement, qui doit être prélevé sur les fonds affectés aux travaux.

458. — Enfin, l'art. 21 a chargé les préfets, dans l'année qui a suivi la promulgation de la loi, de faire, pour en assurer l'exécution, un règlement qui doit être communiqué au conseil général et transmis, avec ses observations, au ministre de l'intérieur, pour être approuvé s'il y a lieu.

Ce règlement doit fixer dans chaque département le maximum de la largeur des chemins vicinaux; il doit fixer, en outre, les délais nécessaires à l'exécution de chaque mesure; les époques auxquelles les prestations en nature devront être faites; le mode de leur emploi ou de leur conversion en tâches, et statuer en même temps sur tout ce qui est relatif à la confection des rôles, à la comptabilité, aux adjudications et à leur forme, aux alignements, aux autorisations de construire le long des chemins, à l'écoulement des eaux, aux plantations, à l'élagage, aux fossés, à leur curage, et à tous autres détails de surveillance et de conservation.

Telles sont les principales dispositions de la loi du 21 mai 1836, en ce qui concerne les chemins vicinaux de grande communication.

459. — L'empressement avec lequel cette loi a été accueillie par les départements, arrondissements et communes, les sacrifices que ces diverses localités se sont volontairement imposés pour son exécution, le zèle et l'activité déployés par l'administration départementale, tout fait espérer que cette loi, malgré ses imperfections, produira de prompts et d'importants résultats.

L'ancienne monarchie a créé les premières routes royales; l'empire et la restauration ont construit des routes départementales dans les intervalles trop grands laissés par les premières de ces lignes; il appartenait au gouvernement de juillet d'attacher son nom à l'exécution des chemins vicinaux de grande communication. Cette œuvre grandit et s'étend chaque année.

Commencer avec ardeur la restauration de nos communications vicinales, c'était la réaction naturelle de l'abandon déplorable dans lequel ces voies publiques étaient si longtemps restées; mais persévérer dans cette tâche immense, ne se laisser rebuter par aucune difficulté, ne voir dans les efforts déjà faits qu'un motif pour faire des efforts plus grands encore, c'est ce que pouvait déterminer seulement un besoin vivement senti; c'est le résultat qu'a obtenu, depuis quatre ans, l'exécution de la législation nouvelle.

Au début de cette législation, en 1837, les ressources réalisées pour le service vicinal s'étaient élevées à 44 millions; en 1840, elles ont dépassé 51 mil-

lions, et c'est presque entièrement aux votes spontanés des conseils municipaux qu'est dû cet accroissement de ressources. Sur les 5 millions environ d'augmentation de 1840 sur 1839, les ressources communales, soit en prestations, soit en argent, figurent pour 2 millions, et en même temps les impositions d'office établies en vertu de l'art. 5 de la loi ont diminué d'un million; double preuve de l'accroissement de la bonne volonté des communes. Les conseils généraux des départements, de leur côté, ont élargi leurs votes; ils ont affecté des fonds plus considérables aux travaux et au personnel qui dirige ces travaux; enfin, dans les délibérations de ces conseils, le service vicinal occupe une place qui, chaque année, démontre mieux l'importance que mettent ces assemblées au développement de cette branche d'administration.

Ce qui a été fait depuis quatre années se trouve résumé dans le tableau suivant, extrait du rapport présenté au roi par le ministre de l'intérieur sur l'exécution, pendant l'année 1840, de la loi du 21 mai 1836.

Chemins vicinaux de petite communication.....	603,316 kil.	654,923 kil.
Chemins vicinaux de grande communication....	51,607	
Longueur des chemins vicinaux de grande communication, construite au 31 décembre 1840............................		13,825

RESSOURCES CRÉÉES DEPUIS 1837 JUSQUES ET Y COMPRIS 1840.

Chemins vicinaux de grande communication.

1837	Prestations fournies en nature....		4,777,884	17,592,949	80,227,000
	Argent.	Communes. 5,162,654 Départem.. 7,652,411	12,815,065		
1838	Prestations fournies en nature....		5,102,123	18,776,547	
	Argent.	Communes. 6,005,113 Départem.. 7,669,311	13,674,424		
1839	Prestations fournies en nature....		5,923,477	20,774,136	
	Argent.	Communes. 7,332,837 Départem.. 7,517,822	14,850,659		
1840	Prestations fournies en nature....		6,314,517	23,083,458	
	Argent.	Communes. 8,602,748 Départem.. 8,166,193	16,768,941		

Report.... 80,227,090

Chemins vicinaux de petite communication.

1837	Prestations fournies en nature....			14,597,137	26,838,633	104,486,930
	Argent.	Communes	11,936,859	12,241,496		
		Départem.	304,637			
1838	Prestations fournies en nature....			15,549,104	24,885,318	
	Argent.	Communes.	9,042,725	9,336,214		
		Départem..	293,489			
1839	Prestations fournies en nature....			16,293,496	26,257,060	
	Argent.	Communes.	9,623,603	9,963,564		
		Départem..	339,961			
1840	Prestations fournies en nature....			16,985,820	26,505,919	
	Argent.	Communes.	9,196,409	9,520,099		
		Départem..	323,690			
						184,714,020

Le succès est donc assuré, en tant qu'il peut dépendre des votes des conseils de département et des communes. Les fonctionnaires de divers ordres, préfets, sous-préfets, maires, agents-voyers, ne failliront pas non plus dans la mission de confiance que leur donnent ces votes; M. le ministre en trouve la preuve dans les rapports qui lui sont adressés, comme dans les procès-verbaux des conseils généraux. Si donc les mêmes résultats ne sont pas obtenus partout, c'est que les difficultés locales, l'insuffisance des ressources et des moyens d'action s'y opposent encore; mais ces obstacles disparaîtront graduellement, et le moment n'est pas éloigné, où la loi du 21 mai 1836 répandra dans tous les départements les éléments de prospérité que développe toujours l'amélioration des moyens de communication.

Il est donc certain qu'avant peu d'années, la France se trouvera dotée de nouvelles voies qui, sillonnant dans tous les sens son vaste territoire et rattachant les plus petites localités entre elles aussi bien qu'aux grands centres de commerce et d'industrie, accroîtront sa prospérité dans de vastes proportions.

CHAPITRE XIX.

CLASSEMENT, COMME ROUTES DÉPARTEMENTALES, COMME CHEMINS VICINAUX DE GRANDE COMMUNICATION OU COMME SIMPLES CHEMINS VICINAUX, DES PORTIONS DE ROUTES ROYALES DÉLAISSÉES. — CESSION DES PORTIONS DE ROUTES DÉPARTEMENTALES DEVENUES INUTILES.

---

460. — La loi du 24 mai 1842 porte :

« Art. 1er. Les portions de routes royales, délaissées par suite de changement de tracé ou d'ouverture d'une route nouvelle, pourront, sur la demande ou avec l'assentiment des conseils généraux des départements ou des conseils municipaux des communes intéressées, être classées par ordonnances royales, soit parmi les routes départementales, soit parmi les chemins vicinaux de grande communication, soit parmi les simples chemins vicinaux.

« Art. 2. Au cas où ce classement ne serait pas ordonné, les terrains délaissés seront remis à l'administration des domaines, laquelle est autorisée à les aliéner. — Néanmoins, il sera réservé, s'il y a lieu, eu égard à la situation des propriétés riveraines, et par un arrêté du préfet en conseil de préfecture, un chemin d'exploitation dont la largeur ne pourra excéder cinq mètres.

« Art. 3. Les propriétaires seront mis en demeure d'acquérir, chacun en droit-soi, dans les formes tracées par l'art. 61 de la loi du 3 mai 1841, les parcelles attenantes à leurs propriétés. — A l'expiration du délai fixé par l'article précité, il pourra être procédé à l'aliénation des terrains, selon les règles qui régissent les aliénations du domaine de l'état, ou par

application de l'art. 4 de la loi du 20 mai 1836.

« Art. 4. Lorsque des portions de routes royales délaissées auront été classées parmi les routes départementales ou les chemins vicinaux, les parcelles de terrain qui ne feraient pas partie de la nouvelle voie de communication, ne pourront être aliénées qu'à la charge, par le département ou la commune, de se conformer aux dispositions du premier paragraphe de l'article précédent. »

461. — Il semblerait résulter de l'art. 1er de cette loi, qu'il suffira de la demande formée soit par les conseils généraux, soit par les conseils municipaux intéressés, pour obtenir le classement des portions de routes royales délaissées parmi les routes départementales, les chemins de grande communication ou les simples chemins vicinaux : tel n'est pas le sens de la loi; ce classement est nécessairement subordonné au consentement de celui des conseils qui doit pourvoir à la dépense d'entretien de l'ancienne voie devenue départementale ou communale. Ainsi, le classement des portions de routes royales délaissées au nombre des routes départementales, pourra bien avoir lieu sur la seule demande ou avec le seul consentement du conseil général, parce que les dépenses d'entretien passeront en totalité à la charge du département; mais le classement de ces portions parmi les simples chemins vicinaux ne pourra s'opérer qu'avec le consentement des conseils municipaux intéressés, par la raison que leur entretien deviendra une charge exclusivement communale.

Quant au classement des mêmes parties parmi les chemins de grande communication, il doit être fait

avec le consentement du conseil général, sur l'avis des conseils municipaux intéressés. Mais si les communes et le conseil de département n'étaient pas d'accord, le classement ne pourrait avoir lieu qu'autant que le conseil général l'aurait réclamé ou y aurait consenti, puisque la loi du 21 mai 1836 attribue au conseil général seul le droit exclusif de classer les chemins de grande communication.

462. — Au reste, il a été expliqué qu'il n'était nullement besoin de la formalité d'une enquête préalable pour le classement; car il y a toujours présomption d'utilité publique, puisque la portion de route royale délaissée existait déjà à l'état de voie publique d'une importance plus grande et plus relevée.

463. — Nous croyons qu'il résulte de l'esprit de la loi, que le droit de préemption réservé aux riverains par les art. 2 et 3, ne pourra être exercé qu'autant qu'il serait devenu certain que les départements et les communes, mis en demeure d'user de la faculté qui leur est accordée par l'art. 1er, auraient positivement refusé d'en profiter.

464. — Le droit de préemption accordé aux riverains par la loi du 24 mai 1842, en ce qui concerne les portions délaissées des routes royales, leur avait été depuis longtemps attribué par la loi du 16 septembre 1807, art. 53; l'administration supérieure a toujours reconnu que cette loi s'appliquait à toutes les voies publiques, aux routes royales, aux routes départementales, aux chemins vicinaux. Aussi, les riverains de ces diverses voies ont de tout temps été admis à acheter, par privilége, les terrains délaissés,

et la nouvelle loi n'a fait, sur ce point, que consacrer la législation antérieure.

465. — L'art. 61 de la loi du 3 mai 1841, auquel renvoie l'art. 3 de la loi du 24 mai 1842, trace les formalités à remplir pour mettre les propriétaires riverains en mesure d'acquérir, chacun en droit-soi, les terrains délaissés par l'état, les départements ou les communes.

Suivant cet article, un avis fait connaître les terrains que l'administration est dans le cas de revendre. Cet avis, conformément à l'art. 6 de la loi du 3 mai 1841, est publié à son de trompe ou de caisse dans la commune où les terrains délaissés sont situés ; il est affiché tant à la principale porte de l'église du lieu qu'à celle de la maison commune. Il est en outre inséré dans un des journaux publiés dans l'arrondissement, ou, s'il n'en existe aucun, dans l'un des journaux du département.

Aux termes de l'art. 7 de la même loi, le maire certifie ces publications et affiches. Dans les trois mois de cette publication, les anciens propriétaires qui veulent acquérir la propriété desdits terrains sont tenus de le déclarer ; et dans le mois de la fixation du prix soit amiable, soit judiciaire, ils doivent passer le contrat de rachat et payer le prix, le tout à peine de déchéance du privilége de préemption que leur accorde la loi.

466. — Ce droit de préférence peut être exercé par les propriétaires riverains et par l'administration de deux manières : soit par voie judiciaire, en cas de dissentiment sur le prix, soit à l'amiable.

Dans le premier cas, s'il n'y a pas accord entre

les riverains et l'administration, le prix des terrains rétrocédés est fixé par le jury d'expropriation pour utilité publique, dans les formes prescrites par la loi du 3 mai 1841.

Lorsque les propriétaires riverains sont d'accord avec l'administration, il peut être procédé à l'aliénation des terrains par application de l'art. 4 de la loi du 20 mai 1836, ainsi conçu :

« Les portions de terrains dépendantes d'anciennes routes ou chemins, et devenues inutiles par suite de changements de tracé ou d'ouverture d'une route royale ou départementale, pourront être cédées, sur estimation contradictoire, à titre d'échange et par voie de compensation de prix, aux propriétaires des terrains sur lesquels les parties de route neuve devront être exécutées. — L'acte de cession devra être soumis à l'approbation du ministre des finances, lorsqu'il s'agira de terrains abandonnés par des routes royales. »

Ainsi, soit qu'il s'agisse d'une cession à faire à des propriétaires riverains, soit qu'il s'agisse d'une aliénation à titre d'échange et par compensation de prix, une simple estimation contradictoire est suffisante pour consommer l'aliénation, lorsque les propriétaires intéressés sont d'accord avec l'administration et ne réclament pas l'accomplissement des formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841.

467. — Remarquez que dans tous les cas, le conseil général doit être appelé à délibérer, préalablement à toute aliénation à l'amiable ou autrement d'une portion quelconque du domaine départemental. Le gouvernement ne pourrait, sans une loi, con-

traindre le département à faire cette aliénation, et le préfet n'a le pouvoir de la réaliser qu'autant qu'il a préalablement obtenu l'assentiment du conseil général, qui, suivant l'art. 4, n° 2, de la loi du 10 mai 1838, est toujours appelé à délibérer sur les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés départementales. Le préfet ne peut donc agir, nommer l'expert du département ou faire des offres, qu'autant qu'il en aurait obtenu l'autorisation par une délibération spéciale du conseil général.

CHAPITRE XX.

TRAVAUX EXÉCUTÉS PAR CONCOURS ENTRE L'ÉTAT, LES DÉPARTEMENTS ET LES COMMUNES. — CONCESSION A DES ASSOCIATIONS, A DES COMPAGNIES OU A DES PARTICULIERS, DE TRAVAUX D'INTÉRÊT DÉPARTEMENTAL. — ACCEPTATION OU REFUS D'OFFRES FAITES PAR DES COMMUNES, PAR DES ASSOCIATIONS OU DES PARTICULIERS POUR CONCOURIR A LA DÉPENSE DE TRAVAUX A LA CHARGE DU DÉPARTEMENT.

---

§ 1er. Travaux exécutés par concours entre l'état, les départements et les communes.

468. — L'idée première du concours de l'état, des départements et des communes à l'exécution des travaux d'utilité publique, générale ou locale, se trouve dans les art. 28 et 29 de la loi du 16 septembre 1807, ainsi conçus :

« Art. 28. Lorsque, par l'ouverture d'un canal de navigation, par le perfectionnement de la navigation d'une rivière, par l'ouverture d'une grande route, par la construction d'un pont, un ou plusieurs départements, un ou plusieurs arrondissements se-

ront jugés devoir recueillir une amélioration à la valeur de leur territoire, ils seront susceptibles de contribuer aux dépenses des travaux par voie de centimes additionnels aux contributions, et ce, dans les proportions qui seront déterminées par des lois spéciales. — Ces contributions ne pourront s'élever au delà de la moitié de la dépense ; le gouvernement fournira l'excédant.

« Art. 29. Lorsqu'il y aura lieu à l'établissement ou au perfectionnement d'une petite navigation, d'un canal de flottage, à l'ouverture ou à l'entretien de grandes routes d'un intérêt local, à la construction ou à l'entretien de ponts sur lesdites routes ou sur des chemins vicinaux, les départements contribueront dans une proportion, les *arrondissements les plus intéressés dans une autre*, les communes les plus intéressées d'une manière encore différente : le tout selon le degré d'utilité respective. — Le gouvernement ne fournira de fonds, dans ce cas, que lorsqu'il le jugera convenable ; les proportions des diverses contributions seront réglées par des lois spéciales. »

On voit que l'art. 28 fixait, pour les cas qu'il indique, la quote-part contributive de l'état et des localités intéressées : celles-ci ne pouvaient être contraintes à fournir au delà de la moitié de la dépense, l'excédant restant à la charge de l'état.

L'art. 29 appelait les *arrondissements* intéressés à contribuer à la dépense ; et dans tous les cas, les proportions des diverses contributions de l'état, des départements, des arrondissements et des communes devaient être réglées par des lois spéciales.

Mais ces dispositions sont tombées en désuétude.

Il est même à remarquer que l'*arrondissement* n'ayant aujourd'hui aucune individualité, aucune existence à part, comme personne civile, ainsi qu'il a été reconnu lors de la discussion de la loi du 10 mai 1838 (1), ne peut plus être appelé à contribuer spécialement à une dépense qui l'intéresserait d'une manière toute particulière.

469. — Toutefois, le principe fort juste, posé par la loi de 1807, de faire concourir l'état, les départements et les communes à des travaux d'utilité publique, générale ou locale, selon le degré d'utilité respective; ce principe, disons-nous, n'en subsiste pas moins dans toute sa force.

La loi du 10 mai 1838 en a de nouveau consacré l'application.

En effet, l'art. 4 appelle le conseil général à délibérer : « n° 12, sur la part contributive à imposer au département dans la dépense des travaux exécutés par l'état et qui intéressent le département.

« N° 13, sur la part contributive du département aux dépenses des travaux qui intéressent à la fois le département et les communes. »

Dans cette dernière hypothèse, l'art. 35 veut « qu'en cas de désaccord sur la répartition de la dépense de travaux intéressant à la fois le département et les communes, il soit statué par une ordonnance du roi, les conseils municipaux, les conseils d'arrondissement et le conseil général entendus. »

470. — Ainsi, ce ne sont plus, comme sous l'em-

(1) *Voy.* le chapitre XLII.

pire de la législation de 1807, des lois spéciales qui doivent déterminer les proportions des contributions des diverses localités intéressées, mais de simples ordonnances royales.

471. — Remarquez néanmoins, que l'art. 35 n'est applicable qu'aux travaux intéressant le département et les communes; mais s'il s'agissait, conformément au n° 12 de l'art. 4, de fixer la part contributive du département dans la dépense de travaux exécutés par l'état, et qui intéressent le département, une loi deviendrait nécessaire pour régler cette quote-part.

Une loi serait également nécessaire, si la part contributive du département dans les travaux intéressant, soit l'état, soit les communes, devait être acquittée avec des centimes extraordinaires spéciaux; ou si le conseil général refusait de porter la dépense à sa charge dans la seconde section du budget dite des dépenses facultatives. Car, suivant les articles 18 et 20 de la loi, aucune dépense ne peut être inscrite d'office dans cette seconde section; les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être ni changées, ni modifiées par l'ordonnance royale qui règle le budget départemental; et dans le cas où ce conseil aurait omis ou refusé d'inscrire une dette afférente à cette section, il doit y être pourvu, au moyen d'une contribution extraordinaire, établie par une loi spéciale.

472. — En général, les travaux exécutés par concours entre l'état, les départements et les communes, sont le résultat d'un accord amiable, et la loi ou l'ordonnance royale qui intervient ne fait que sanctionner cet accord.

C'est ce qui caractérise la différence essentielle que l'on peut remarquer entre le système de la législation actuellement en vigueur, et celui qui avait été admis par la loi du 16 septembre 1807.

Cette loi donnait au gouvernement le droit de contraindre, au moyen d'une loi spéciale, les localités intéressées à contribuer à la dépense des travaux exécutés par l'état. Le même droit existe bien encore aujourd'hui; mais, le plus souvent, c'est par suite de transactions amiables entre l'état, les départements et les communes, que les travaux sont exécutés avec le concours des parties intéressées.

473. — La loi du 10 mai ne parle pas des travaux qui pourraient être exécutés en commun par plusieurs départements, ou de ceux qui, entrepris par un seul département et sur son territoire, pourraient recevoir des subventions d'autres départements intéressés.

Cependant, il est hors de doute que plusieurs départements peuvent s'associer pour l'exécution de travaux auxquels ils auraient également intérêt.

C'est ainsi que la loi du 28 juin 1833, relative à l'instruction primaire, appelle les conseils généraux à délibérer sur la réunion de plusieurs départements, pour l'entretien d'une seule école normale primaire, réunion qui doit être autorisée par ordonnance royale. (*Voy.* chap. XXXVIII.)

De même, la loi du 30 juin 1838, sur les aliénés, oblige chaque département à posséder un établissement public spécialement destiné à recevoir et soigner les aliénés, ou à traiter à cet effet avec un établissement public ou privé soit du département, soit

d'un autre département; sous la condition que les traités passés avec les établissements publics ou privés seront approuvés par le ministre de l'intérieur. (*Voy*. chap. xxix.)

Nous avons expliqué (chap. xvii, n° 405), que les conseils généraux peuvent et doivent même s'entendre pour l'exécution des routes départementales qui intéressent les départements qu'ils représentent; et, qu'en cas de refus, il est statué par une loi sur la part afférente à chacun d'eux dans la dépense.

Enfin, lors de la discussion, à la chambre des députés, du § 12 de l'art. 4 de la loi du 10 mai, M. Lescot de Lamillandrie avait proposé de rédiger ainsi ce paragraphe : « Le conseil général délibère..... sur la part contributive à imposer au département dans les dépenses des travaux qui l'intéressent, et qui sont exécutés soit par l'état, soit par un *département voisin.* » Cette rédaction était motivée sur ce qu'il arrive souvent qu'un département contribue à l'exécution de travaux sur le territoire d'un autre département. Or, l'honorable député faisait remarquer avec justesse, que le paragraphe ne parlait que des travaux exécutés par l'état. Il voyait dans cette rédaction une lacune. « Si, disait-il, cette omission n'était pas réparée, un conseil général qui aurait reconnu l'intérêt qu'aurait un département à contribuer aux travaux proposés sur le territoire d'un autre département, ne pourrait pas évidemment y appliquer des fonds. »

M. le rapporteur (M. Vivien), en répondant, a fait observer d'abord, que la nomenclature que comprend l'art. 4 n'a rien de limitatif : « Lorsque le

cas auquel il a été fait allusion se présentera, et qu'un département devra concourir à des travaux faits sur un département voisin, ce sera la base d'une transaction entre les deux départements. Le département qui pourra être appelé à contribuer sera le maître de déterminer, d'une manière absolue, la somme pour laquelle il pourra contribuer dans les travaux qu'il s'agira d'effectuer. Nous entendons laisser, dans ce cas, toute la latitude qui résulte de la nature des choses, au consentement qui sera donné par les conseils généraux. »

D'après cette explication, la proposition a été retirée; il en résulte bien clairement que les conseils généraux ont le droit de voter des fonds pour les dépenses à faire sur un autre département.

Mais il est à remarquer, qu'à moins d'une dispotion législative qui oblige les conseils généraux à se concerter et à concourir pour une dépense qui doit être supportée en commun par plusieurs départements, par exemple pour une école normale primaire, pour un asile d'aliénés, ou pour une route départementale, les conseils généraux restent entièrement libres d'accorder ou de refuser des subventions pour des dépenses à faire sur un département voisin : la raison en est, qu'en règle générale, ces dépenses ne sont point obligatoires; d'où la conséquence, qu'elles ne pourraient être imposées aux départements autres que celui sur le territoire duquel elles s'exécutent, et qu'elles doivent être le résultat d'une transaction, d'un arrangement amiable entre les divers conseils généraux intéressés.

474. — Les travaux exécutés par concours entre

l'état, les départements et les communes sont, comme tous les autres travaux publics, soumis aux règles générales que nous avons exposées. (*Voy.* les chapitres XV et suivants.) Ils peuvent être considérés soit comme travaux publics proprement dits, soit comme travaux d'utilité publique départementale ou communale, suivant l'objet spécial auquel ils s'appliquent.

Les conseils des localités et circonscriptions intéressées sont préalablement consultés sur ces travaux. Leurs délibérations, précédées d'enquêtes administratives, lorsque cette formalité est exigée par la loi ou jugée utile, sont transmises, avec les observations des préfets, sous-préfets, ingénieurs ou architectes, au ministre compétent et servent à motiver les propositions de lois ou d'ordonnances royales.

Suivant la nature spéciale des travaux exécutés par concours, la surveillance de leur exécution, le payement et les comptes des dépenses rentrent plus spécialement sous la direction et le contrôle, soit des agents de l'état, soit de l'administration départementale, soit des maires et des conseils municipaux. Mais quelle que soit la destination de ces travaux, il est certain que les conseils généraux, appelés à voter des subventions, se trouvent, par là même, investis d'un droit de surveillance pour le bon emploi des deniers départementaux qu'ils allouent.

475. — S'il s'élevait entre l'état, les départements et les communes intéressées des difficultés relativement à l'entreprise exécutée en commun, la décision de ces difficultés appartiendrait, dans tous les cas, à l'autorité administrative supérieure. Mais cette décision pourrait être de la compétence de l'adminis-

tration proprement dite, ou des juges du contentieux administratif, suivant la nature des contestations et celle des questions à résoudre. Par exemple, s'il s'agissait d'interpréter les conditions des engagements respectifs, d'apprécier l'accomplissement ou la non exécution des obligations contractées par les diverses parties intéressées, et, en général, si la solution des questions dépendait de l'application d'un droit, dans ces diverses circonstances il est certain que les juges du contentieux administratif seraient seuls compétents pour en connaître. Mais si, pendant le cours des travaux exécutés en commun, ou après leur achèvement, des difficultés s'élevaient sur la convenance et l'utilité des travaux, ou sur leur appropriation au service public auquel ils sont destinés, nul doute que le pouvoir administratif proprement dit, ne fût seul investi du droit de décider des difficultés qui n'ayant rien de contentieux, rentreraient essentiellement dans le domaine de l'administration.

§ 2. Concession à des associations, à des compagnies ou à des particuliers, de travaux d'intérêt départemental.

476. — Suivant l'art. 4 de la loi du 10 mai, le conseil général délibère, « § 11, sur la concession, à des associations, à des compagnies ou à des particuliers, de travaux d'intérêt départemental. »

Ces concessions peuvent avoir lieu de plusieurs manières, suivant la nature des travaux à entreprendre.

Ainsi, le conseil général peut concéder l'exécution des travaux, moyennant un prix déterminé à l'avance, soit dans un cahier des charges, soit dans une délibération spéciale.

477. — Dans ce cas, si les travaux sont évalués à plus de 50,000 francs, la concession projetée doit être préalablement soumise à l'approbation du ministre de l'intérieur, conformément à l'article 32 de la loi.

478. — Lorsqu'une concession de cette espèce a été faite à une compagnie ou à des particuliers, les concessionnaires sont substitués au département pour l'exécution des travaux : après leur entier achèvement et leur réception définitive, le département doit en acquitter le prix, et, par suite, il rentre dans la plénitude de ses droits.

479. — Les concessions à des particuliers ou à des compagnies de travaux d'intérêt départemental peuvent encore être faites par les départements, moyennant l'établissement, pendant un espace de temps déterminé, de taxes des droits de péage à percevoir par les concessionnaires.

La loi des recettes du 24 avril 1833, art. 1er, a, la première, autorisé la perception de ces taxes et péages au profit des départements : cette autorisation a été renouvelée par les lois de recettes qui ont été promulguées depuis cette époque.

Le tarif de ces droits doit être proposé par la délibération du conseil général : il est définitivement réglé, sur l'avis du préfet du département et le rapport du ministre de l'intérieur, par des ordonnances royales portant règlement d'administration publique.

Ces ordonnances exemptent ordinairement du payement de ces péages, certains fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions; les chevaux et voitures

pour l'exploitation des terres, dans la localité; les courriers et malles-postes et les facteurs ruraux, lorsqu'ils portent les dépêches; la gendarmerie dans l'exercice de ses fonctions; les militaires voyageant en corps ou isolément, etc., etc.

Les concessions faites moyennant taxes ou péages, ont lieu le plus ordinairement pour correction ou rectification de rampes trop rapides sur les routes départementales, et pour constructions ou réparations de ponts.

L'adjudication des travaux est passée au rabais du temps de la jouissance des péages, sur un maximum fixé par l'ordonnance royale qui autorise l'adjudication et règle le tarif du droit. Cette adjudication doit être soumise aux ministres de l'intérieur et des travaux publics.

480. — L'autorité administrative est seule compétente pour prononcer sur les contestations qui s'élèveraient entre les départements et les concessionnaires, en ce qui concerne les droits de péage et l'exécution des clauses et conditions de l'acte de concession. En effet, d'une part cette concession résulte d'un acte administratif, qui est l'ordonnance royale portant concession; or, d'après l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, les conseils de préfecture sont chargés de prononcer, sauf recours au conseil d'état, « sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens et l'exécution de leur marché. » D'un autre côté, la même loi remet également aux conseils de préfecture, « la connaissance des difficultés qui s'élèvent en matière de

grande voirie : » les routes départementales et les ponts qui en dépendent, étant assimilés, par le décret de 1811 et par les règlements postérieurs, aux routes royales et aux ponts qui en font partie, sont soumis aux mêmes lois et, par conséquent, rentrent sous l'application de celle du 28 pluviôse an VIII. L'autorité administrative est donc seule compétente, pour prononcer sur les difficultés qui s'élèveraient entre les départements et les concessionnaires, sur l'interprétation des clauses et conditions de l'acte de concession. Telle est au surplus la jurisprudence du conseil d'état (1).

§ 3. Acceptation ou refus d'offres faites par des communes, par des associations ou des particuliers, pour concourir à la dépense de travaux à la charge du département.

481. — Le conseil général doit être appelé à délibérer, conformément au n° 10 de l'art. 4 de la loi du 10 mai 1838, « sur les offres faites par des communes, par des associations ou des particuliers, pour concourir à la dépense des routes départementales ou d'autres travaux à la charge du département. »

Ces offres sont presque toujours accompagnées de conditions que le conseil général est maître d'accepter ou de refuser. Par exemple, une commune ou un particulier offrira de concourir aux dépenses d'une route, mais à la condition que son tracé sera modi-

(1) *Voy.* l'arrêt du conseil du 3 mars 1837, ministre des finances *C.* Liébaut et Guyard, et M. de Cormenin, *Questions de droit administratif,* 3e édit., t. 1er, p. 25.

fié, ou que les travaux seront achevés dans un espace de temps déterminé.

482. — Dans ce cas et dans d'autres analogues, le conseil général a le droit absolu de statuer sur les offres, aucune autorité ne pourrait le forcer à les accepter, s'il jugeait de l'intérêt du département de les rejeter; la raison de cette opinion est, que les dépenses de construction des routes départementales étant purement facultatives, on ne peut contraindre le département à les faire, ni par conséquent à accepter des offres qui lui imposeraient l'obligation d'exécuter les travaux de ces routes.

483. — Mais s'il s'agissait d'offres faites pour concourir à des travaux considérés par la loi comme obligatoires, et portés à la première section du budget, le droit absolu de refuser les offres n'appartiendrait au conseil général, qu'autant que les conditions apposées pourraient augmenter les charges du département, ou affecter d'une manière quelconque l'intérêt départemental : par exemple, une commune aurait offert de concourir à la dépense de construction d'un asile d'aliénés, mais à la condition expresse que les pensions des aliénés à sa charge seraient réduites, comparativement à celles des autres communes, dans la proportion de moitié; nul doute que, bien que la construction de l'hospice des aliénés soit pour le département une dépense obligatoire, le conseil général ne fût entièrement maître d'accepter ou de refuser des offres ainsi faites.

484. — Si la commune offrait sans aucune condition, purement et simplement, une somme quelconque pour concourir à cette dépense, le ministre qui

a le pouvoir de régler le budget départemental, aurait le droit, conformément à l'art. 14 de la loi, et nonobstant le refus exprimé par le conseil général, de porter d'office cette somme parmi les recettes de la première section du budget.

485. — Au reste, les délibérations prises par le conseil général sur des offres faites par des particuliers ou des communes pour concourir à des travaux à la charge du département, sont toujours soumises à l'approbation de l'autorité supérieure; et si les offres acceptées par le conseil général constituaient un prêt déguisé fait au département, la délibération du conseil général devrait être sanctionnée par le pouvoir législatif, parce que, suivant l'art. 34 de la loi du 10 mai 1838, « dans le cas où le conseil général voterait un emprunt pour subvenir à des dépenses du département, cet emprunt ne peut être contracté qu'en vertu d'une loi. »

CHAPITRE XXI.

ATTRIBUTIONS RELATIVES AUX ROUTES STRATÉGIQUES.

486. — La loi du 27 juin 1833 a créé dans les départements de l'Ouest, sous le nom de routes stratégiques, un système de communications distinctes des routes royales, départementales et communales.

Le nombre et les directions de ces routes devaient être successivement arrêtés par des ordonnances royales. (*Loi du* 27 *juin* 1833, art. 6.)

Le nom de ces routes indique leur destination spé-

ciale; faciliter les opérations militaires dans les départements de l'Ouest, percer ces pays boisés de larges voies qui permettent d'y exercer en tout temps une surveillance réclamée par la sécurité publique, offrir aux habitants paisibles des moyens de transport toujours praticables, qui ouvrent à ces provinces des débouchés importants et y appellent les bienfaits du commerce et de l'industrie, tel est le but du législateur.

D'un autre côté, la création de ces routes a semblé une occasion favorable pour faire l'essai de l'emploi des troupes aux travaux publics.

Aussi, les travaux des routes stratégiques, en ce qui concerne les occupations permanentes et temporaires de terrains et bâtiments, sont assimilés, à cause de la célérité qu'ils exigent, aux travaux militaires et régis par les mêmes lois. (Art. 8.)

Les travaux de construction de ces routes sont aux frais de l'état, et la loi du 28 juin a affecté un crédit de douze millions à leur exécution. Ce crédit a été porté à quatorze millions par deux lois postérieures.

Toutefois, les fonds départementaux ont été appelés à concourir à l'exécution de deux routes, de Poitiers à Nantes, et de Saumur à la Rochelle. (Loi du 27 juin 1833, art. 7.)

L'art. 9 de la même loi portait que, dès qu'une des routes stratégiques serait terminée, les frais d'entretien seraient supportés concurremment par les communes, les départements et le trésor, dans les proportions arrêtées par des règlements d'administration publique, rendus après avoir entendu les conseils municipaux et les conseils généraux des départe-

ments. Mais, dans le but de dégréver les communes d'une charge fort lourde, la loi du 1er avril 1837 a rapporté cette disposition, et décidé que les frais d'entretien des routes stratégiques seraient répartis entre l'état et les départements, dans la proportion de deux tiers pour l'état et d'un tiers pour les départements.

Cette loi ne dit pas de quelle manière seront évalués les frais d'entretien : nous pensons que cette évaluation doit être faite par états dressés par les ingénieurs de chaque département et approuvés par le directeur général des ponts et chaussées. Ces états devront être communiqués au conseil général afin qu'il vérifie la somme mise à la charge du département. Il est à remarquer que la quote-part imposée aux départements, dans les frais d'entretien des routes stratégiques, est une dépense obligatoire, qui doit être portée à la section du budget des dépenses ordinaires, et à laquelle sont applicables toutes les règles relatives à cette nature de dépenses. Le crédit ouvert pour cet objet par le conseil général ne doit pas être confondu avec les allocations des fonds de l'état, mais il doit toujours conserver sa spécialité départementale; le préfet en doit compte, et s'il y avait un excédant, il reviendrait au département dont il accroîtrait les ressources.

487.— La répartition par département et la sous-répartition des fonds de l'état destinés à l'entretien et aux réparations ordinaires des routes stratégiques, doivent-elles être faites dans les formes prescrites par l'ordonnance du 10 mai 1829, pour le fonds d'entretien des routes royales?

Nous ne connaissons aucune ordonnance ou instruction qui ait décidé cette question. Mais les motifs qui ont fait adopter l'ordonnance de 1829, sont aussi justement applicables aux routes stratégiques qu'aux routes royales.

« Lorsque les travaux sont terminés, disait le ministre de l'intérieur (M. de Martignac) dans le rapport au roi qui sert de motifs à l'ordonnance du 10 mai 1829 (1), lorsqu'il ne s'agit plus que de les entretenir et de les conserver, est-ce bien à une administration centrale dont le siége est à une grande distance, qu'il faut confier tous les détails qu'exige un bon système d'entretien ? Des soins minutieux, des soins qu'il faut prévoir chaque jour, qu'il faut appliquer à chaque instant, peuvent-ils être utilement commandés et dirigés d'un centre éloigné ? Ne convient-il pas de les demander à l'autorité locale, qui, placée sur les lieux, voit le mal à sa naissance, peut à l'instant même en arrêter les progrès, et sait ainsi prévenir des dégradations qu'il ne serait possible de réparer plus tard qu'avec des sacrifices considérables. »

Ces motifs nous paraissent démontrer la nécessité d'appliquer à la distribution du fonds d'entretien des routes stratégiques, les mêmes règles que celles adoptées pour les routes royales. (*Voy.* chap XXIII.)

488. — Le développement des routes stratégiques s'élève à 1,466,417 mètres, savoir :

---

(1) *Voy. Collection des Lois* de M. Duvergier, année 1829, 2e partie, p. 20.

Vendée.	340,033
Deux-Sèvres.	267,538
Loire-Inférieure..	151,628
Maine-et-Loire	280,762
Mayenne..	366,021
Ille-et-Vilaine..	52,402
Sarthe.	7,968

Les routes sont ouvertes aujourd'hui sur toute leur longueur. On peut donc considérer l'opération comme terminée. L'administration presse la liquidation des comptes et le règlement de quelques indemnités de terrains qui a été retardé par l'absence des propriétaires dépossédés ; les ingénieurs s'occupent de ces dernières dispositions avec activité.

Au 31 décembre 1841, les frais de toute nature montaient à 13,909,246 fr. 96 cent.

CHAPITRE XXII.

CONCOURS DES DÉPARTEMENTS TRAVERSÉS ET DES COMMUNES INTÉRESSÉES, AUX DÉPENSES D'ÉTABLISSEMENT DES GRANDES LIGNES DE CHEMINS DE FER.

---

489. — La loi du 11 juin 1842, relative à l'établissement de grandes lignes de chemins de fer, en appelant les départements traversés et les communes intéressées à concourir, jusqu'à concurrence des deux tiers, au payement des indemnités dues pour les terrains et bâtiments dont l'occupation sera nécessaire pour la construction de ces nouvelles voies de communication, a investi les conseils de département d'attributions fort importantes. Avant de les

expliquer, il est nécessaire de faire connaître la loi; en voici le texte :

TITRE I. — Dispositions générales.

Art. 1er. Il sera établi un système de chemins de fer se dirigeant :

1° De Paris,

Sur la frontière de Belgique, par Lille et Valenciennes;

Sur l'Angleterre, par un ou plusieurs points du littoral de la Manche qui seront ultérieurement déterminés;

Sur la frontière d'Allemagne, par Nancy et Strasbourg;

Sur la Méditerranée, par Lyon, Marseille et Cette;

Sur la frontière d'Espagne, par Tours, Poitiers, Angoulême, Bordeaux et Bayonne;

Sur l'Océan, par Tours et Nantes;

Sur le centre de la France, par Bourges;

2° De la Méditerranée sur le Rhin, par Lyon, Dijon, Mulhouse;

De l'Océan sur la Méditerranée, par Bordeaux, Toulouse et Marseille.

Art. 2. L'exécution des grandes lignes de chemins de fer définies par l'article précédent aura lieu par le concours

De l'État,

Des départements traversés et des communes intéressées,

De l'industrie privée,

Dans les proportions et suivant les formes établies par les articles ci-après.

Néanmoins, ces lignes pourront être concédées en totalité ou en partie à l'industrie privée, en vertu des lois spéciales et aux conditions qui seront alors déterminées.

Art. 3. Les indemnités dues pour les terrains et bâtiments dont l'occupation sera nécessaire à l'établissement des chemins de fer et de leurs dépendances, seront avancées par l'état, et remboursées à l'état, jusqu'à concurrence des deux tiers, par les départements et les communes.

Il n'y aura pas lieu à indemnité pour l'occupation des terrains ou bâtiments appartenant à l'état.

Le gouvernement pourra accepter les subventions qui lui seraient offertes par les localités ou les particuliers, soit en terrains, soit en argent.

Art. 4. Dans chaque département traversé, le conseil général délibèrera

1° Sur la part qui sera mise à la charge du département dans les deux tiers des indemnités, et sur les ressources extraordinaires au moyen desquelles elle sera remboursée en cas d'insuffisance des centimes facultatifs;

2° Sur la désignation des communes intéressées et sur la part à supporter par chacune d'elles, en raison de son intérêt et de ses ressources financières.

Cette délibération sera soumise à l'approbation du roi.

Art. 5. Le tiers restant des indemnités de terrains et bâtiments,

Les terrassements,

Les ouvrages d'art et stations seront payés sur les fonds de l'état.

Art. 6. La voie de fer, y compris la fourniture du sable,

Le matériel et les frais d'exploitation, les frais d'entretien et de réparations du chemin, de ses dépendances et de son matériel, resteront à la charge des compagnies auxquelles l'exploitation du chemin sera donnée à bail.

Ce bail règlera la durée et les conditions de l'exploitation, ainsi que le tarif des droits à percevoir sur le parcours; il sera passé provisoirement par le ministre des travaux publics, et définitivement approuvé par une loi.

Art. 7. A l'expiration du bail, la valeur de la voie de fer et du matériel sera remboursée, à dire d'experts, à la compagnie par celle qui lui succèdera, ou par l'état.

Art. 8. Des ordonnances royales règleront les mesures à prendre pour concilier l'exploitation des chemins de fer avec l'exécution des lois et règlements sur les douanes.

Art. 9. Des règlements d'administration publique détermineront les mesures et les dispositions nécessaires pour garantir la police, la sûreté, l'usage et la conservation des chemins de fer et de leurs dépendances.

TITRE II. — Dispositions particulières.

Art. 10. Une somme de quarante-trois millions est affectée à l'établissement du chemin de fer de Paris à Lille et Valenciennes par Amiens, Arras et Douai.

Art. 11. Une somme de onze millions cinq cent

mille francs est affectée à la partie du chemin de fer de Paris à la frontière d'Allemagne comprise entre Hommarting et Strasbourg.

Art. 12. Une somme de onze millions est affectée à l'établissement de la partie commune aux chemins de fer de Paris à la Méditerranée et de la Méditerranée au Rhin, comprise entre Dijon et Châlons.

Art. 13. Une somme de trente millions est affectée à la partie du chemin de Paris à la Méditerranée comprise entre Avignon et Marseille, par Tarascon et Arles.

Art. 14. Une somme de dix-sept millions est affectée à l'établissement de la partie commune aux chemins de fer de Paris à la frontière d'Espagne et de Paris à l'Océan, comprise entre Orléans et Tours.

Art. 15. Une somme de douze millions est affectée à l'établissement de la partie du chemin de fer de Paris au centre de la France, comprise entre Orléans et Vierzon.

Art. 16. Une somme de un million cinq cent mille francs est affectée à la continuation et à l'achèvement des études des grandes lignes de chemins de fer.

Art. 17. Sur les allocations mentionnées aux articles précédents, et s'élevant ensemble à la somme de cent vingt-six millions de francs, il est ouvert au ministre des travaux publics, sur l'exercice 1842, un crédit de treize millions (suit la répartition de ce crédit), et sur l'exercice 1843 un crédit de vingt-neuf millions cinq cent mille francs. (Suit la répartition.)

TITRE III. — Voies et moyens.

Art. 18. Il sera pourvu provisoirement, au moyen

des ressources de la dette flottante, à la portion des dépenses autorisées par la présente loi, qui doivent demeurer à la charge de l'état; les avances du trésor seront définitivement couvertes par la consolidation des fonds de réserve de l'amortissement, qui deviendront libres après l'extinction des découverts des budgets des exercices 1840, 1841 et 1842.

TITRE IV. — Disposition finale.

Art. 19. Chaque année, il sera rendu aux chambres, par le ministre des travaux publics, un compte spécial des travaux exécutés en vertu de la présente loi. »

490. — Telle est la loi qui a doté la France de l'établissement des grandes lignes de chemins de fer. Nous n'entreprendrons point d'en commenter toutes les dispositions, ce serait sortir du but de cet ouvrage : nous nous bornerons à expliquer, à l'aide de l'exposé des motifs, des rapports et de la discussion aux chambres, ceux des articles qui intéressent plus particulièrement les conseils de département.

491. — Le titre 1er comprend deux choses bien distinctes : le classement des grandes lignes de chemins de fer (art. 1er), et les modes suivant lesquels elles seront exécutées. (Art. 2 et suivants.)

Voici en quels termes M. Dufaure, rapporteur à la chambre des députés, expliquait la pensée qui avait présidé au classement et au choix des grandes lignes proposées.

. . . . . « Comprendre dans un classement légal les lignes que l'intérêt général réclame, c'est mar-

quer à l'avance la direction et l'étendue de nos travaux; c'est prendre envers nous-mêmes le salutaire engagement de les terminer. Pour agir ainsi, vous n'avez pas besoin d'aller chercher au dehors des exemples et des leçons; en prenant ce parti, vous n'imiterez que vous-mêmes. Vous ferez aujourd'hui pour vos chemins de fer ce que le grand et beau décret du 16 décembre 1811 a fait pour les routes royales. Il classait sur le territoire actuel de la France plus de six mille lieues de grandes routes : malgré les désastres des dernières années de l'empire, malgré les sommes considérables que les puissances européennes ont arrachées à la restauration, et le milliard que la restauration a spontanément offert aux anciens émigrés, après deux révolutions et trente années de fortunes si diverses, nous arrivons au moment d'achever cette œuvre immense.

« La loi que nous vous proposons sera un acte utile et national, comme le décret de 1811. Nous comptons sur une exécution aussi fidèle mais plus prompte, et qui, nous osons l'espérer, ne sera suspendue ni par des sacrifices aussi stériles, ni par d'aussi déplorables malheurs.

« Avant d'aborder les détails du classement que nous avons adopté, nous devons vous dire sur quelles bases nous l'avons arrêté, à quels caractères généraux nous avons distingué les directions sur lesquelles devaient être portées nos lignes de chemins de fer.

« Nous n'avons pas hésité plus que le gouvernement à leur assigner un point de départ commun, et à choisir Paris pour la tête de nos grandes communications. Peu importe que Paris ne soit pas géogra-

phiquement au centre de la France; quels que soient les hasards ou les longs desseins politiques qui en ont fait la capitale du royaume, elle ne pourrait cesser de l'être que le jour où la France perdrait sa puissante unité. Du nord comme du midi, de l'est comme de l'ouest, c'est vers Paris que se tournent tous les regards; c'est de Paris que vient la vie intellectuelle, administrative, commerciale, industrielle; c'est de Paris que l'empereur fit partir toutes les grandes routes impériales; c'est de Paris que sortent toutes les lignes télégraphiques. Sans y être contraints, et comme par une nécessité naturelle, tous les chemins anglais vont aboutir à Londres.

« . . . . Nos chemins de fer partiront de Paris; mais où iront-ils?

« Ce sera leur donner la destination la plus générale et la moins contestable, que de les faire servir à nos relations internationales. En les dirigeant de Paris sur nos frontières, vous vous préparez en temps de guerre, un énergique moyen d'agression et de défense. Il n'est plus nécessaire d'accumuler à l'avance, dans quelques places les plus exposées aux attaques de l'ennemi, les approvisionnements d'une armée offensive; vos troupes se concentrent avec une rapidité encore inconnue, et la merveilleuse activité de la campagne d'Ulm peut être dépassée. Si, au contraire, vous prévoyez une de ces attaques auxquelles la France ne répondra plus que par une guerre nationale, la nation armée peut se transporter en peu de temps sur les points menacés.

« Diriger nos grandes lignes vers nos frontières de terre et de mer, la Belgique, l'Allemagne, la Suisse,

la Méditerranée, l'Espagne, l'Océan, la Manche, telle est donc notre première règle générale de classement.

« Là, nous choisissons un de ces points qui, par des circonstances naturelles et politiques, sont devenus peu à peu de grands centres de population agglomérée. Lille, Strasbourg, Lyon, Marseille, Bordeaux, Nantes sont comme les capitales des départements qui les environnent. Leur donner le bienfait des chemins de fer, c'est en doter, autant qu'il est en nous, toutes les parties du territoire qui sont dans le rayon de leur influence, qui vivent de leur vie, qui souffrent ou grandissent avec elles.

« L'application de ces deux règles, la détermination des deux extrémités, constitue à nos yeux le classement de la ligne, la détermination des points intermédiaires en est le tracé. »

492. — Après avoir justifié, dans l'exposé des motifs, le classement des grandes lignes, et avoir signalé l'importance des résultats qu'on était en droit d'en attendre, M. le ministre des travaux publics a expliqué de la manière suivante le système proposé pour leur exécution :

« Pour que tous ces résultats se réalisent, il faut que ces communications dont le développement sera considérable, puisqu'elles doivent réunir les extrémités du territoire, puissent être parcourues à bon marché. En France, tel est l'état des fortunes, que le déplacement n'a lieu qu'à cette condition, au delà d'une certaine distance; et quant aux marchandises, il est certain qu'elles n'iront pas trouver des consommateurs éloignés, si, dans leur trajet, elles doivent

être frappées de taxes qui élèveraient leurs prix au-dessus de la valeur vénale qu'elles ne peuvent pas franchir.

« Ces considérations... ont amené dans notre esprit la conviction profonde que l'état devait se charger, sinon de la totalité, du moins de la plus forte partie de la dépense des grandes lignes de chemins de fer; ce moyen est le seul à nos yeux qui puisse en assurer l'exécution et l'achèvement, il laisse dans les mains de l'état une propriété dont l'intérêt commun lui prescrit de ne pas se dessaisir; il permet de n'asseoir que de faibles tarifs qui favoriseront, qui multiplieront les relations de toute nature, et imprimeront une vive impulsion au commerce et à l'industrie.

« L'expérience du passé, d'ailleurs, nous indique évidemment cette solution; elle nous montre que nous ne pourrions confier de pareils travaux à l'industrie privée, sans lui assigner une tâche au-dessus de ses forces, et sans exposer le pays à voir bientôt interrompues et même abandonnées les entreprises dont il appelle de tous ses vœux la prompte réalisation.

« . . . . Ces considérations et les faits que nous avons rappelés établissent, suivant nous, d'une manière péremptoire :

« Que l'état doit se réserver le domaine des grandes lignes de chemins de fer ;

« Que les compagnies particulières sont impuissantes pour en assurer l'exécution ;

« Que, si l'on veut qu'elles produisent les grands résultats qu'on peut en attendre, il est nécessaire de n'adopter que des tarifs peu élevés ;

« Qu'ainsi, il ne faut pas demander aux produits des tarifs l'intérêt du capital entier engagé dans ces opérations.

« C'est en méditant sur les conclusions que nous venons d'énoncer, que nous avons été conduits à imaginer une sorte d'association entre l'état, les localités intéressées et l'industrie privée.

« Nous avons considéré, en effet, que si l'état doit garder dans ses mains la propriété des grandes lignes de chemins de fer, il serait bien difficile cependant de puiser dans le trésor tous les capitaux nécessaires à leur entier établissement; que les ressources publiques, étant dirigées vers un seul système de travaux, laisseraient en souffrance une foule d'autres opérations qu'il appartient aussi au gouvernement d'exécuter et de conduire à fin.

« Les localités qui ne seront point traversées par les lignes de chemins de fer, ou qui du moins en seront assez éloignées pour ne pas participer à leurs bienfaits, réclament avec instance que le système de leurs routes de terre soit étendu et perfectionné, et qu'on s'occupe des voies navigables qui peuvent féconder leur territoire. Ces demandes justes et fondées ne sauraient être écartées, et nous devons réserver, pour y faire droit, une partie des ressources dont le trésor peut disposer.

« Il nous a paru, dès lors, que l'entreprise d'une grande ligne de chemin de fer pouvait se composer de trois parties bien distinctes :

« L'acquisition des terrains ;

« L'exécution des terrassements et des ouvrages d'art ;

« L'achat et la pose des rails; l'achat des machines et l'exploitation.

« Il nous a paru :

« Qu'on pouvait sans injustice imposer aux localités la prestation gratuite des deux tiers des terrains;

« Que l'état devait garder pour son compte la dépense de l'autre tiers et celle des terrassements et des ouvrages d'art;

« Enfin, qu'en ne demandant à l'industrie privée que les frais des rails, des machines et de l'exploitation, on ramenait l'opération dans des limites accessibles à ses efforts et à ses ressources.

« On prétendra peut-être que, par cette combinaison, on rentre précisément dans les inconvénients qu'on voulait éviter; que, puisqu'en définitive l'exploitation est abandonnée à des compagnies particulières, on ne voit pas pourquoi on ne reste pas purement et simplement dans le système des concessions ordinaires, sauf à aider les compagnies par des subventions pécuniaires.

« Peu de mots suffisent pour établir nettement la différence bien tranchée des deux systèmes.

« Quand on concède à une compagnie l'exécution d'un chemin de fer, elle demeure chargée de payer les terrains, les terrassements, les ouvrages d'art, les rails, les machines, les frais d'exploitation et d'entretien. Pour couvrir toutes ces dépenses, il faut bien lui accorder des tarifs élevés, des jouissances séculaires.

« Or, nous l'avons déjà dit, des tarifs élevés, qui peuvent être sans inconvénient pour des lignes secon-

daires, annullent en quelque sorte les principaux intérêts qui s'attachent à l'existence des grandes lignes de chemins de fer, et font manquer le but qu'il s'agit d'atteindre, celui d'ouvrir des relations économiques entre les points les plus éloignés du territoire, et de réunir les contrées du nord et celles du midi, les régions de l'est et celles de l'ouest, dans une heureuse communauté de besoins et d'intérêts.

« Des jouissances séculaires sont de véritables aliénations; s'il faut apporter aux travaux d'importantes modifications, si les tarifs doivent être remaniés dans l'intérêt général du commerce, un siècle doit s'écouler avant que l'état puisse recouvrer le moyen d'opérer ces changements, ou bien il faut qu'il rachète la concession à des prix exorbitants.

« Dans le système proposé, au contraire, les terrains sont payés jusqu'à concurrence des deux tiers par les localités; le dernier tiers des terrains, les terrassements, les ouvrages d'art par l'état; et quand le sol du chemin est ainsi préparé, nivelé, il est livré à l'industrie privée, qui n'a plus qu'à y poser les rails et à y installer les machines.

« L'état reste propriétaire du chemin : il le donne simplement à loyer. Ce n'est plus une concession qu'il accorde, mais simplement un bail qu'il consent, et dans lequel il est bien plus facile que dans un acte de concession de comprendre toutes les clauses que peut réclamer l'intérêt public.

« Les avances de la compagnie étant ainsi considérablement réduites, les tarifs rémunérateurs sont moins forts; la jouissance de ces tarifs est moins longue, l'état reprend la libre possession du chemin à

des intervalles moins éloignés, et il recouvre, à ces intervalles, la faculté d'introduire, dans le système des travaux et dans celui des taxes, les modifications que peuvent réclamer les progrès du temps et les besoins du commerce.

« Ainsi se trouvent conciliés les intérêts du présent et ceux de l'avenir.

« Ainsi, par la division de la dépense, il devient possible de réaliser des entreprises auxquelles il faudrait renoncer, si l'on devait s'adresser aux seules forces de l'état ou aux seules forces des compagnies.

« Ainsi se trouvent combinées et dirigées vers un but commun l'action gouvernementale et l'action industrielle.

« A l'état, l'exécution des travaux qui entraînent les plus grandes dépenses, qui présentent les chances les plus incertaines ; à l'industrie privée, les frais qu'il est possible d'évaluer avec précision, et l'exploitation des chemins sous des conditions favorables à l'intérêt public, et qu'il deviendra d'ailleurs possible de modifier à des époques déterminées, mais qui ne seront plus séparées par des intervalles séculaires.

« Nous pensons, Messieurs, que, dans ce système, chacun a la part qui lui appartient. »

493. — Après avoir ainsi justifié le système général de la loi, il restait à expliquer les modes suivant lesquels les grandes lignes de chemins de fer devaient être exécutées.

On n'a pas oublié que le § 2 de l'art. 3 appelle à concourir à l'exécution des grandes lignes de chemins de fer les départements traversés et les communes intéressées.

Cette disposition a soulevé des objections fort sérieuses dans le sein de la commission de la chambre des députés. On l'a critiquée comme contraire à notre système général de travaux publics extraordinaires. Voici en quels termes M. Dufaure, rapporteur, a rendu compte de cette discussion : « Nos routes royales s'achèvent, a-t-on dit, sans que les départements traversés, ni les communes intéressées concourent à la dépense. Il y a même cela de remarquable que, suivant l'art. 6 du décret de 1811, les frais de construction et d'entretien des routes impériales de troisième classe devaient être supportés concurremment par le trésor et par les départements qu'elles traversent, et que, depuis plusieurs années, les départements ont été dispensés de cette obligation. L'état vient d'entreprendre de grands canaux; il supporte seul les frais de construction; il en est de même des trois chemins de fer qu'il exécute. Pourquoi cette anomalie dans des travaux de même nature? Cette charge se résoudra pour les départements en centimes extraordinaires, ajoutés aux contributions directes; pour les communes, en centimes additionnels ou en accroissement des droits d'octroi. Serait-il sage d'augmenter ou les impôts directs ou les droits d'octroi? N'ont-ils pas atteint la dernière limite où ils puissent parvenir? Cette charge d'ailleurs serait-elle justement répartie? Les communes intéressées seront désignées arbitrairement par le conseil général; les départements seront désignés plus arbitrairement encore par la loi. Pourquoi les départements traversés? Le département contigu est quelquefois plus intéressé à la création du chemin qui

ouvre un débouché facile aux produits de son sol ou de ses manufactures. Enfin, on a soutenu que tout au moins les départements devaient seuls concourir à la dépense; que si, dans quelques parties de la France, les communes avaient des revenus, il en était beaucoup d'autres où elles n'avaient rien, et où elles ne pourvoyaient à leurs dépenses communales ordinaires que par des centimes additionnels.

« A ces objections, la majorité de la commission a répondu que le seul principe général contenu dans nos lois, relativement au concours des localités dans la dépense des travaux publics, se trouvait écrit dans les art. 28 et 29 de la loi du 16 septembre 1807; que, selon ces articles, le concours serait obligatoire; qu'à la vérité, l'état ne s'en était pas toujours prévalu, mais que rien ne lui interdisait d'y recourir lorsqu'il pourrait y trouver un secours nécessaire; qu'en ce moment même on l'utilisait pour les travaux exécutés dans plusieurs de nos ports; que l'emploi de cette ressource était plus que jamais justifié par la grandeur et l'urgence de l'entreprise à laquelle on la consacrait; que, d'ailleurs, l'établissement d'un chemin de fer est un avantage incontestable pour les lieux qu'il traverse; les lieux traversés ont un autre avantage : pour prix des terrains qu'il achète et des travaux qu'il fait exécuter, l'état y verse des sommes considérables qui y répandent l'aisance, et cherchent immédiatement à se placer, soit dans des acquisitions nouvelles, soit dans des spéculations lucratives qui font augmenter la valeur vénale des propriétés et de leurs revenus, qui rendront facile le payement des centimes extraordinaires ou addi-

tionnels que les départements ou les communes auront à supporter. On sait, au reste, que les départements et les communes ont promptement deviné l'avantage qu'ils retireraient de l'établissement des chemins de fer, et qu'ils ont offert leur concours dans des proportions beaucoup plus larges que celles du projet de loi.

« Quant à la répartition de la dépense, il ne paraît pas qu'elle soit arbitraire et injuste. Sans doute les départements non traversés profiteront de la création du chemin : félicitons-nous-en. Mais il serait à peu près impossible au pouvoir législatif de désigner ceux qui y sont intéressés, et la part d'intérêt qu'ils y ont, pour fixer leur part contributive dans la dépense. Quant aux communes, le conseil général fera facilement cette désignation, ainsi qu'il l'a déjà faite pour les chemins vicinaux de grande communication. Ils seront souverains sans doute; la commission ne se dissimule pas l'importance de l'attribution que la loi va leur conférer; mais elle se confie au bon sens et à l'esprit de justice dont ils ont fait preuve depuis huit ans. Elle ne peut pas croire qu'ils fassent tomber la dépense sur des communes qui n'auraient aucune ressource; le projet leur indique qu'ils devront prendre en considération l'intérêt et la situation financière de chacune d'elles. Nous avons entendu M. le ministre de l'intérieur, tuteur naturel des départements et des communes; il ne demanderait pas mieux que de voir leurs charges allégées; cependant, il ne croit pas exorbitantes celles que la loi leur impose, surtout si l'on accorde aux départements et aux communes du temps, et si on les oblige à ménager leurs

ressources. C'est pour ce motif qu'il a donné, sans restriction, son adhésion au projet de loi.

« Cette déclaration a confirmé la majorité de la commission dans la disposition où elle était d'accepter le concours des départements et des communes, dans les limites et aux conditions du projet de loi. »

Les considérations qui précèdent ont déterminé la chambre des députés à rejeter deux amendements qui avaient pour objet : le premier, d'exempter les départements et les communes de toute contribution à la dépense ; et le second, de remplacer les mots *les départements traversés*, par ceux-ci, *les départements intéressés*.

494. — L'art. 3 de la loi veut, que les indemnités dues pour les terrains et bâtiments dont l'occupation sera nécessaire à l'établissement des chemins de fer et de leurs dépendances, soient avancées par l'état, et remboursées à l'état, jusqu'à concurrence des deux tiers, par les départements et les communes.

Une disposition du projet de loi autorisait l'administration à se mettre en possession des terrains, moyennant la consignation du tiers mis à la charge de l'état sur le montant de l'indemnité ; c'était une atteinte au principe de l'indemnité préalable ; aussi la disposition a été modifiée sur le rapport de M. Dufaure.

« L'indemnité pour expropriation de terrains, a dit le rapporteur, doit être payée ou consignée avant la prise de possession. Nous n'admettons aucune modification à cette règle, qui est écrite dans la Charte ; mais les départements et les communes, lorsqu'ils recourent aux emprunts, aux centimes extraordinaires ou aux droits d'octroi, n'ont, le plus souvent,

que des ressources éloignées; d'une réalisation certaine, mais fort lente. La prise de possession des terrains, et par conséquent l'exécution des travaux, serait indéfiniment retardée s'il fallait attendre qu'ils en eussent la libre disposition pour payer les deux tiers des indemnités. Nous vous proposons, dans le paragraphe premier, de décider que l'état en fera l'avance, sauf le remboursement ultérieur que lui devront les départements et les communes. »

495. — Il est fort difficile d'évaluer la dépense que cet article de la loi impose aux départements et aux communes. « On sait, disait M. le rapporteur, à quel point varie la valeur des terrains à exproprier. Les chemins voisins de Paris ont eu à payer des indemnités considérables qui ne pourraient pas servir pour une évaluation même approximative. Nous croyons que l'on ne s'écartera pas beaucoup de la vérité, en portant, à quatre hectares par kilomètre, l'étendue de terrains dont l'expropriation sera nécessaire pour la voie et les stations; et à 5,000 fr. le prix moyen de l'hectare. Le prix total par kilomètre serait de 20,000 fr., prix supérieur à celui qu'a payé la compagnie d'Alais à Beaucaire; à celui qu'a payé la compagnie d'Orléans entre Juvisy et Orléans; supérieur enfin à celui qu'a payé la compagnie de Strasbourg à Bâle, malgré quelques estimations exagérées du jury d'expropriation. Les départements et les communes auraient ainsi à payer une moyenne de 13,300 fr. par kilomètre, et l'état, 6,700 fr. »

M. le ministre des travaux publics a fait observer que c'était en laissant à la charge des localités la plus grande part des indemnités de terrains, que l'on in-

téresserait les jurys locaux à en retenir le règlement dans de justes limites. Combien de sacrifices auraient été épargnés à l'état si ce système eût été adopté plus tôt! Combien de capitaux auraient pu être dépensés en travaux utiles, au lieu d'avoir été employés à payer à d'avides spéculateurs quatre et cinq fois la valeur des terrainsqu'on leur demandait! »

496. — L'art. 4 de la loi a donné lieu à une discussion très-importante que nous allons rapporter en entier, parce que les membres des conseils généraux sont intéressés à la bien connaître, pour se pénétrer du véritable sens de la loi, en ce qui concerne les pouvoirs qu'elle attribue aux conseils de département.

Dans le projet de loi amendé par la commission, le § 2 de l'art. 3, auquel correspond l'art. 4, portait :

« Dans chaque département traversé, le conseil général fixera la part qui sera imputée sur les fonds départementaux, et au payement de laquelle il sera pourvu au moyen de ressources extraordinaires. Il désignera les communes qui seront appelées au payement du surplus des deux tiers, et il règlera le contingent de chacune d'elles, en raison de son intérêt et de ses ressources financières. »

Devant la chambre, M. Vivien a protesté contre l'innovation profonde que ce paragraphe allait introduire dans le système de notre législation administrative; il a fait observer que lorsqu'il s'agissait de dépenses qui devaient être partagées entre les départements et les communes, telles que celles des aliénés, des enfants trouvés, des chemins vicinaux de grande communication, le conseil général n'avait que le droit de proposition, et que c'était le gouver-

nement qui, en définitive, statuait, et approuvait ou n'approuvait pas la délibération du conseil général; que, dans l'espèce, l'approbation du gouvernement était d'autant plus nécessaire, que le conseil se trouvant à la fois juge et partie, il pouvait arriver que la répartition ne fût pas faite avec toute l'impartialité désirable; que l'indépendance absolue dont on voulait investir les conseils généraux, pourrait avoir pour les communes des conséquences trop fâcheuses; et que, dès lors, il convenait que le pouvoir central ne demeurât point désarmé.

Ces observations ayant été accueillies par la chambre et par le gouvernement, la rédaction de l'art. 3 du projet, maintenant art. 4, fut renvoyée à la commission. Voici comment s'est exprimé M. Dufaure, rapporteur, en présentant la rédaction actuelle.

« Cet article a été attaqué par l'honorable M. Vivien, en ce qu'il donnait au conseil général un pouvoir exorbitant, surtout, en ce que le conseil général était à la fois arbitre et partie dans sa propre cause.

« Son amendement a été renvoyé à la commission. Votre commission l'a examiné; elle a cru que le second paragraphe de l'art. 3 (aujourd'hui l'art. 4), devait être modifié; elle a cherché à mettre sa rédaction en parfaite concordance avec la loi du mois de mai 1838, qui règle les attributions des conseils généraux.

« La chambre sait qu'aux termes de la loi de mai 1838, les conseils généraux ont trois sortes d'attributions.

« D'après les art. 1, 2 et 3, ils ont un pouvoir

souverain pour la répartition des contributions entre les arrondissements, et pour le jugement des contestations élevées par les communes, relativement à la part que les conseils d'arrondissement ont mise à leur charge.

« Les conseils généraux tiennent de l'art. 4, le pouvoir de délibérer sur certains objets que cet article désigne. Seulement, aux termes de l'art. 5, leur délibération est soumise à l'approbation du roi, du ministre compétent ou du préfet, selon les lois particulières qui déterminent cette compétence.

« Enfin, aux termes de l'art. 6, les conseils généraux donnent leur avis sur certains objets qui sont déterminés par cet article.

« Nous avons cru, messieurs, avec l'honorable M. Vivien, que c'était aller trop loin, que de donner au conseil général le pouvoir souverain de régler la part du département et celle des communes dans les dépenses d'expropriation. Nous n'avons donc pas voulu rentrer dans les dispositions des art. 1, 2 et 3 de la loi de mai 1838. Nous avons cru, d'un autre côté, que ce ne serait pas aller assez loin, que ce ne serait pas donner aux conseils généraux un pouvoir suffisant, que de leur demander un simple avis, selon l'art. 6 de cette loi. Nous avons été ainsi conduits à demander une délibération du conseil général sur la part contributive du département et des communes, et sur la répartition à faire entre les communes intéressées, en soumettant toutefois cette délibération du conseil général à l'approbation du roi.

« Nous avons cru d'autant plus devoir adopter cette disposition, que déjà, dans l'art. 4 de la loi pré-

citée, se trouvaient des objets sur lesquels le conseil général délibère, et qui sont parfaitement analogues à celui que comprendra votre loi. Ainsi, aux termes de cet art. 4, § 12, le conseil général délibère « sur la part contributive à imposer au département dans la dépense des travaux entrepris par l'état et qui intéressent le département; » suivant le § 13, « sur la part contributive du département aux dépenses des travaux qui intéressent à la fois le département et les communes; » et enfin, § 15, « sur la part de la dépense des aliénés, des enfants trouvés et abandonnés qui sera mise à la charge des communes, et sur les bases de la répartition à faire entre elles. »

« Nous avons cru que la disposition comprise dans la loi sur laquelle nous délibérons actuellement, était de même nature que les trois dispositions que nous venons de lire, et par conséquent nous avons appliqué une règle analogue aux délibérations des conseils généraux sur la part des départements et des communes, et sur la répartition entre les communes pour les dépenses d'expropriation occasionnées par les chemins de fer. »

M. Vivien a présenté une nouvelle observation en ces termes :

« On vous demande de dire que, « dans chaque département traversé, le conseil général délibèrera : 1° sur la part qui sera mise à la charge du département dans les deux tiers des indemnités. »

« J'adopte ceci; mais on ajoute : « et sur les ressources extraordinaires, au moyen desquelles il sera remboursé, en cas d'insuffisance des centimes facultatifs. » C'est-à-dire que l'on appelle le conseil géné-

ral à délibérer sur les moyens par lesquels il parviendra à payer ce qu'il doit à l'état.

« Et à la fin de l'article, on se borne à dire que « la délibération du conseil général sera soumise à l'approbation du roi. »

« Le droit d'approuver, donné au roi par cette disposition finale, ne comprend pas le droit de modifier. Je demande ce qui arrivera si le conseil général prend une délibération qui froisse évidemment les droits de l'état, une délibération dont la conséquence sera de s'attribuer vingt ans, trente ans, cinquante ans, pour le payement de la somme due à l'état? Le conseil général sera-t-il libre de décider de quelle façon il remboursera l'avance faite par l'état? Je ne crois pas que cette question puisse lui être abandonnée, ni que la chambre veuille ainsi abdiquer son pouvoir.

« Ne pourrait-on pas sortir de la difficulté en n'introduisant dans la loi aucune disposition sur ce point? La loi ne pourrait-elle pas se borner à dire que le conseil général délibèrera sur la part qui sera mise à la charge du département, sur la désignation des communes, etc.; et quant à la dette contractée par le département envers l'état, s'en tenir aux règles du droit commun? Le département a le droit de délibérer sur les dettes qui pèsent sur lui; il s'entend avec son créancier; et comme ce créancier est l'état, c'est naturellement au budget qu'il appartient d'intervenir pour fixer de quelle façon le remboursement sera fait à l'état. J'exprime à l'improviste cette idée qui m'est suggérée à l'instant même par l'article qui vient de m'être communiqué.

« Ce que je repousse, c'est une disposition qui semblerait dire que, entre l'état créancier, et le département débiteur, c'est celui-ci qui doit statuer par quels moyens et dans quel délai il se libèrera. »

M. le rapporteur a répondu : « L'honorable M. Vivien proposerait de ne rien décider par l'article de la loi, sur les ressources au moyen desquelles le département concourra à la dépense, et de s'en rapporter au droit commun sur les dettes départementales. C'est ce que la commission et le gouvernement n'ont pas voulu, et c'est sur les observations de M. le ministre de l'intérieur que nous avons introduit dans la loi la disposition sur laquelle vous délibérez maintenant. Si l'on considère la part du département dans la dépense d'expropriation comme une dette départementale ordinaire, si l'on s'en rapporte au droit commun pour cela, il en résultera que cette dette, comme dette départementale, sera introduite dans le budget des dépenses variables; il en résultera que c'est la part du département dans le fonds commun qui viendra payer la contribution; c'est-à-dire que ce sera avec les fonds de l'état qu'en définitive la part du département sera remboursée à l'état.

« Le concours des départements dans la dépense des chemins de fer n'eût alors été qu'une illusion. Nous ne l'avons pas voulu; nous avons demandé ce que vous avez déjà fait pour quelques dépenses départementales; nous avons demandé que les départements ne pussent y pourvoir qu'au moyen de ressources extraordinaires, en ajoutant, comme le demande M. Dejean, dans le cas où les centimes facultatifs ne suffiraient pas.

« Maintenant qu'arrive-t-il? Nous voulons que le conseil général délibère sur les ressources extraordinaires au moyen desquelles il y pourvoira. Rien n'est plus naturel que de demander d'abord au conseil général une délibération sur le mode par lequel il entend rembourser l'avance qui a été faite par le gouvernement. Il y a donc délibération du conseil général sur les ressources qu'il croira pouvoir employer; mais nous sommes loin d'avoir entendu que le conseil général serait souverain à cet égard-là; et, s'il n'indique pas des ressources suffisantes, on y pourvoira au moyen des ressources extraordinaires comme cela arrive tous les jours.

« Les ressources extraordinaires seront des centimes additionnels qui ne pourront être votés que par une loi. C'est par une loi que vous pourvoirez au remboursement de la part du département dans les dépenses d'expropriation.

« Nous croyons donc, d'un côté, qu'il faut maintenir dans l'article cette disposition que le département prendra sa part aux dépenses, au moyen de ressources extraordinaires; sans cela, ce serait l'état qui se rembourserait par les centimes donnés au fonds commun.

« Nous croyons, d'un autre côté, que le conseil général doit être appelé à délibérer sur les ressources extraordinaires qu'il affectera au remboursement de l'état.

« Nous croyons, en troisième lieu, que dans le cas où le conseil général n'indiquerait aucune ressource ou n'indiquerait que des ressources insuffisantes, comme il s'agit d'une dette, le ministre de l'in-

térieur présenterait aux chambres une loi par laquelle il demanderait des centimes additionnels, pour le payement de la part qui est à la charge du département.

« Il y a donc lieu de maintenir l'article tel qu'il est rédigé. »

M. Vivien s'est déclaré satisfait de ces explications.

497. — Mais M. Tesnières a présenté ensuite une autre observation qui n'est pas sans importance.

« La délibération du conseil général, a-t-il dit, sur la répartition des deux tiers entre les départements et les communes, sera soumise à l'approbation du roi par une ordonnance royale; je le comprends.

« Mais ensuite, l'article dit que le département aura recours ou à ses centimes facultatifs, ou à des ressources extraordinaires. Eh bien! ici je ne comprends plus la nécessité de l'approbation par une ordonnanee royale.

« En effet, le conseil général délibère sur l'emploi des centimes facultatifs mis à la disposition du département; dans ce cas, les budgets des conseils généraux sont soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur, qui a la faculté d'approuver ou de retrancher certaines dépenses qui ne seraient pas conformes aux lois, ou qui ne seraient pas utiles. L'ordonnance du roi n'est donc pas nécessaire spécialement sur cet objet déjà réglementé par la législation.

« Quant aux centimes extraordinaires à créer, il ne faut pas recourir à une ordonnance royale, puisqu'en définitive c'est aux chambres qu'il faut s'adresser pour que les départements soient autorisés à créer

des centimes et des emprunts; évidemment ici l'ordonnance est inutile; elle n'a aucune portée.

« Je comprends l'ordonnance royale en ce qui touche la part de contribution des communes et des départements, parce qu'il peut y avoir de la part du conseil général fausse appréciation des forces contributives des communes, inégale répartition, et parce qu'un pouvoir modérateur et souverain est nécessaire.

« Mais si la disposition finale de l'article a pour objet d'appliquer l'ordonnance à toutes les parties du même article, j'avoue que cela ne me paraît pas nécessaire.

« A mon avis donc, on ne devra demander l'ordonnance du roi que pour l'approbation ou la modification du vote du conseil général, en ce qui touche la répartition.

« J'ai cru cette observation utile, pour qu'on sache bien que l'ordonnance royale ne sera nécessaire que quant à ce qui touche à la répartition proportionnelle entre les départements et les communes. »

498. — Il n'a été fait aucune réponse à cette observation qui ne nous paraît pas complétement conforme à la législation existante.

En effet, s'il est vrai que les budgets des conseils généraux sont soumis par la loi du 10 mai 1838 à l'approbation du ministre de l'intérieur, qui a la faculté d'approuver ou de retrancher certaines dépenses qui ne seraient pas conformes aux lois ou qui ne seraient pas d'utilité départementale, il n'est pas moins certain que le pouvoir du ministre, en ce qui concerne la deuxième section de ces budgets, compre-

nant les dépenses facultatives, ne peut aller jusqu'à y inscrire d'office aucune somme, fût-elle destinée à acquitter une dette départementale contractée pour dépenses facultatives.

C'est ce que décident les art. 18 et 20 de la loi du 10 mai 1838, ainsi conçus :

« Art. 18. Aucune dépense ne peut être inscrite d'office dans la seconde section (du budget), et les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être ni changées, ni modifiées par l'ordonnance royale qui règle le budget.

« Art. 20. Les dettes départementales contractées pour des dépenses ordinaires seront portées à la première section du budget, et soumises à toutes les règles applicables à ces dépenses.

« Les dettes contractées pour pourvoir à d'autres dépenses seront inscrites par le conseil général dans la seconde section; et dans le cas où il aurait omis ou refusé de faire cette inscription, il y sera pourvu *au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une loi spéciale.* »

Il résulte manifestement de ces deux articles, qu'en aucun cas, le ministre n'a le droit de porter d'office, à la seconde section du budget départemental, une allocation quelconque pour le payement d'une dette contractée par le département pour pourvoir à des dépenses facultatives ou extraordinaires.

Or, comme d'après la loi du 11 juin 1842, et suivant les explications données par M. le rapporteur de cette loi, les dépenses mises à la charge des départements pour l'établissement des grandes lignes de chemins de fer, sont des dépenses extraordinaires, il s'ensuit que,

dans le cas où le conseil général aurait omis ou refusé de les inscrire à la seconde section du budget départemental, il devrait y être pourvu au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une loi spéciale.

Ainsi, nous n'admettons pas, avec l'honorable M. Tesnières, que le ministre de l'intérieur ait le droit, par voie d'ordonnance royale, d'inscrire la dépense d'office à la section des dépenses facultatives du budget : mais nous croyons que, dans tous les cas, une loi est nécessaire pour que la dépense des chemins de fer, omise ou refusée par le conseil général, puisse être portée au budget départemental.

En résumé, l'ordonnance royale statuera sur la part qui sera mise à la charge du département dans les deux tiers des indemnités, sur la désignation des communes intéressées, et sur la part à supporter par chacune d'elles, en raison de son intérêt et de ses ressources financières. Sur ces divers points, la décision rendue par l'ordonnance royale sera définitive et souveraine, et par conséquent pourra modifier la délibération prise par le conseil général.

Mais, toutes les fois qu'il s'agira d'obliger le département à acquitter sa dette et de stipuler les termes du remboursement, une loi spéciale deviendra nécessaire, parce que, suivant les articles précités de la loi du 10 mai 1838, le pouvoir législatif a seul le droit de contraindre un département à l'acquittement d'une dépense facultative ou extraordinaire.

499. — On voit, par les explications qui précèdent, que les attributions remises aux conseils généraux par la loi du 11 juin 1842 sont fort impor-

tantes, et ne peuvent manquer de donner matière à de graves discussions.

En ce qui concerne la désignation des communes appelées à contribuer à la dépense et à la fixation du contingent à leur charge, bien que l'art. 4 n'exige pas les délibérations préalables des conseils municipaux intéressés, nous pensons que ces délibérations devront précéder celle du conseil général, et qu'il est juste que ce conseil ne délibère, pour désigner les communes et fixer leur contingent, qu'après avoir pris communication des raisons qu'elles auraient à faire valoir dans leur intérêt.

500. — On remarquera que la loi ne fait aucune mention des avis ou délibérations des conseils d'arrondissement : nous pensons néanmoins que ces assemblées devront être consultées, conformément à l'art. 35 de la loi du 10 mai 1838, qui pose en règle générale, « qu'en cas de désaccord sur la répartition de la dépense de travaux intéressant à la fois le département et les communes, il est statué par ordonnance du roi, les conseils municipaux, *les conseils d'arrondissement* et le conseil général entendus. »

501. — Au reste, jusqu'à présent, aucune instruction ministérielle n'a tracé la marche à suivre par les conseils généraux, ni les formalités à observer pour l'exécution de la loi sur les chemins de fer.

CHAPITRE XXIII.

TRAVAUX PUBLICS SUR LESQUELS LES CONSEILS GÉNÉRAUX DOIVENT ÊTRE CONSULTÉS. — DISTRIBUTION DU FONDS D'ENTRETIEN DES ROUTES ROYALES. — TRAVAUX QUI INTÉRESSENT PLUSIEURS COMMUNES.

—

502.—Les pouvoirs que les lois ont conférés aux conseils généraux sur les travaux publics d'utilité départementale, rentrent essentiellement dans l'exercice des attributions directes de ces conseils.

Aussi, l'on a pu remarquer que le consentement de ces assemblées est toujours la condition *sine qua non* de l'exécution des travaux qui n'intéressent que le département.

L'administration supérieure a bien le droit d'empêcher, mais elle ne possède pas celui de prescrire d'office. Les motifs de cette restriction imposée à l'autorité centrale ne sont pas moins conformes aux principes de notre droit administratif qu'aux règles d'une sage politique.

Il est en effet de principe, en matière administrative, de laisser aux représentants des localités *la libre initiative, le droit de proposition des mesures d'intérêt local;* et l'expérience politique a souvent démontré qu'il n'est point sans inconvénient, pour l'autorité supérieure, de vouloir imposer d'office aux localités les mesures même les plus utiles.

La loi a donc dû borner le pouvoir de l'administration centrale, sur les projets d'intérêt local, à un contrôle de haute surveillance, capable d'empêcher, mais incapable de prescrire.

C'est en conformité de ces principes que le conseil d'état, par un arrêt du 1er septembre 1841, a prononcé l'annulation d'une décision du ministre de l'intérieur, approbative d'un arrêté du préfet de Seine-et-Oise, par lequel le préfet avait accepté, sans le consentement préalable du conseil général, et sans publicité ni concurrence, la soumission d'entrepreneurs de travaux publics pour la construction de la maison de justice du département de Seine-et-Oise. (*Voy.* arrêts du conseil, 1841, p. 479.)

Des raisons tout opposées exigeaient au contraire, que l'initiative des travaux d'un intérêt général appartînt exclusivement au gouvernement.

Mais pour concilier à ces entreprises la confiance publique, pour assurer à ces travaux l'assentiment général, il devenait fort utile de consulter les représentants des départements intéressés.

Aussi, lorsqu'il s'agit d'ouvrir une route ou un canal, de créer ou de perfectionner la navigation d'un fleuve ou d'une rivière, de construire un chemin de fer, ou d'entreprendre un grand travail d'utilité publique, l'ordonnance du 28 février 1831, art. 8, exige en ces termes l'avis des conseils locaux :

« Si l'enquête est encore ouverte, porte cet article, « ou si l'enquête étant fermée, la décision du gou- « vernement n'était point encore arrêtée à l'époque « de la tenue des conseils généraux de département « et des conseils d'arrondissement, ces conseils se- « ront appelés à exprimer leur opinion sur les avan- « tages ou les inconvénients de l'entreprise pro- « jetée. »

Ces avis sont consignés dans des délibérations spéciales remises au préfet, qui les fait parvenir au ministre compétent.

De cette manière, l'autorité supérieure possède tous les documents propres à dissiper les doutes et à éclairer sa détermination définitive.

Les avis que les conseils doivent donner, conformément à l'ordonnance de 1831, précèdent toujours l'ouverture des travaux et entreprises à l'occasion desquels ils sont demandés. Mais lorsque les projets ont été exécutés, les conseils généraux en corps, ou par des commissions prises en partie dans leur sein, sont quelquefois appelés à exercer d'autres fonctions.

Telles sont notamment les attributions qui résultent de l'ordonnance du 10 mai 1829, en ce qui concerne la distribution du fonds d'entretien des routes royales.

503. — Voici les articles de cette ordonnance.

TITRE PREMIER. — De la distribution des fonds.

Art. 1er. Les fonds portés sur le budget du ministre de l'intérieur, section des ponts et chaussées, pour les travaux,

1° Des routes royales et ponts;

2° De navigation, bacs, canaux, quais;

3° De ports maritimes de commerce, seront divisés dans chacun de ces trois chapitres, en deux catégories spéciales, l'une concernant les travaux d'entretien et de réparations ordinaires, l'autre les travaux neufs et de grosses réparations.

Art. 2. La répartition par département et la sous-répartition dans chaque département des fonds affectés aux travaux neufs et aux grosses réparations, continueront, comme par le passé, d'être réglées par le directeur général des ponts et chaussées.

Art. 3. Quant aux fonds affectés aux travaux d'entretien et de réparations ordinaires, la répartition par département sera seule arrêtée par le directeur général des ponts et chaussées, et, dans chaque département, la sous-répartition, suivant les besoins particuliers, sera faite par un conseil local présidé par le préfet, et composé de l'inspecteur divisionnaire, de l'ingénieur en chef, de deux membres du conseil général du département que désignera, chaque année, notre ministre secrétaire d'état de l'intérieur.

Les ingénieurs ordinaires seront admis dans ce conseil, mais seulement avec voix consultative.

La sous-répartition ainsi arrêtée sera définitive. Une copie en sera transmise au directeur général des ponts et chaussées.

TITRE II. — Approbation des projets. Exécution des travaux.

Art. 4. Les travaux d'entretien et de réparations ordinaires dépendant de l'administration des ponts et chaussées, seront exécutés dans chaque département sous la direction des ingénieurs et sous l'autorité du préfet.

En conséquence, pour cette partie du service, le préfet approuvera les projets, passera les adjudications, et l'administration centrale n'aura plus à exercer qu'une haute surveillance.

Ces travaux resteront soumis néanmoins à toutes les formes établies pour la comptabilité de l'administration des ponts et chaussées. Le compte en sera présenté chaque année par le préfet au conseil local, et une copie de ce compte, avec le procès-verbal de la délibération dont il aura été l'objet, sera transmise au directeur général des ponts et chaussées.

504. — L'art. 6, nº 2, de la loi du 10 mai 1838 appelle le conseil général à donner son avis sur les difficultés élevées relativement à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes.

Cette disposition est prise des art. 72 et 73 de la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale.

Ces articles portent :

« Art. 72. Lorsqu'un même travail intéressera plusieurs communes, les conseils municipaux seront spécialement appelés à délibérer sur leurs intérêts respectifs, et sur la part de la dépense que chacune d'elles devra supporter. Ces délibérations seront soumises à l'approbation du préfet.

« En cas de désaccord entre les conseils municipaux, le préfet prononcera, après avoir entendu les conseils d'arrondissement et le conseil général. Si les conseils municipaux appartiennent à des départements différents, il sera statué par ordonnance royale.

« La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune, sera portée d'office aux budgets respectifs, conformément à l'art. 39 de la présente loi (celle du 18 juillet 1837).

« Art. 73. En cas d'urgence, un arrêté du préfet

suffira pour ordonner les travaux et pourvoir à la dépense, à l'aide d'un rôle provisoire. Il sera procédé ultérieurement à sa répartition définitive, dans la forme déterminée par l'article précédent. »

Il résulte de ces articles, qu'en cas de désaccord entre les divers conseils municipaux intéressés, le préfet a bien le droit de fixer, par un arrêté, la part de chaque commune dans la dépense à faire; mais qu'il ne peut, néanmoins, procéder à cette fixation, sans avoir préalablement consulté les conseils d'arrondissement et le conseil du département. Les avis de ces conseils sont des éléments essentiels de la répartition que le préfet doit faire : et si cet administrateur n'est pas tenu d'adopter les bases qu'ils proposent, il est obligé, dans tous les cas, de les consulter.

CHAPITRE XXIV.

FORMATION DE LA LISTE DU JURY D'EXPROPRIATION POUR UTILITÉ PUBLIQUE. — APERÇU STATISTIQUE DE L'IMPORTANCE DES TRAVAUX EXÉCUTÉS AVEC LES FONDS DÉPARTEMENTAUX.

---

505. — L'art. 29 de la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, porte:

« Dans sa session annuelle, le conseil général du département désigne, pour chaque arrondissement de sous-préfecture, tant sur la liste des électeurs que sur la seconde partie du jury, trente-six personnes au moins et soixante-douze au plus, qui ont leur domicile réel dans l'arrondissement, parmi lesquelles sont

choisis, jusqu'à la session suivante ordinaire du conseil général, les membres du jury spécial appelé, le cas échéant, à régler les indemnités dues par suite d'expropriation pour cause d'utilité publique.

« Le nombre des jurés désignés pour le département de la Seine sera de six cents. »

Les fonctions de juré, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, exigent la connaissance exacte de la valeur des propriétés, l'appréciation des diverses circonstances qui peuvent influer sur cette valeur, et l'impartialité la plus rigoureuse.

La loi n'a pas voulu laisser la désignation du jury d'expropriation à l'aveugle décision du sort; elle n'a pas voulu non plus laisser l'administration maîtresse de composer la liste.

Le législateur a pensé, que l'état et les citoyens à la fois trouveraient plus de garantie dans la désignation faite d'un certain nombre de personnes pour chaque arrondissement, par le conseil général du département.

C'est dans la liste générale dressée par ce conseil, que doivent être choisies par les cours et tribunaux, conformément à l'art. 30 de la même loi, seize personnes pour former le jury spécial chargé de fixer définitivement les indemnités et quatre jurés supplémentaires.

On remarquera que la liste doit être dressée chaque année dans la session ordinaire.

Suivant l'art. 47 de la loi du 3 mai 1841, « les noms des jurés qui auront fait le service d'une session ne pourront être portés sur le tableau dressé par le conseil général pour l'année suivante. » Ainsi les jurés qui ont été portés sur le tableau pour une année,

mais qui n'ont pas fait le service d'une session, peuvent être portés sur le tableau pour l'année suivante.

Mais dans tous les cas, chaque année le conseil général doit dresser une nouvelle liste; cela résulte des termes de l'art. 29 précité, puisque, suivant cet article, ce n'est que jusqu'à *la session suivante ordinaire du conseil général,* que peuvent être choisis, sur la liste dressée par ce conseil, les membres du jury spécial d'expropriation. La loi impose donc au conseil général l'obligation de dresser chaque année une nouvelle liste.

506. — Après avoir exposé dans les chapitres qui précèdent les attributions des conseils de département relatives aux travaux publics, il nous reste à faire connaître l'importance des travaux exécutés avec les fonds départementaux.

D'après la loi du 10 mai 1838, les dépenses que ces travaux occasionnent doivent être acquittées, suivant les objets auxquels ils s'appliquent :

1° Par les centimes affectés aux dépenses ordinaires, première section du budget départemental;

2° Par les centimes facultatifs attribués à la deuxième section ;

3° Par les centimes extraordinaires et les emprunts;

4° Et par les centimes spéciaux.

Voici quelles sont, suivant l'état *E*, annexé à la loi des recettes pour l'exercice 1843, en date du 11 juin 1842, les ressources attribuées aux départements pour faire face à leurs dépenses :

Ire Section. — *Dépenses ordinaires.*

1° Produit des 9 centimes quatre-dixièmes additionnels, imposés par la

loi		17,936,432
2° Produit des 5 cent. additionnels imposés par la loi, pour fonds commun à répartir entre les départements		9,540,550
3° Produits éventuels ordinaires		600,000

IIe Section. — *Dépenses facultatives.*

Produit des centimes votés par les conseils généraux pour les dépenses facultatives d'utilité départementale (maximum 5 cent. dans 85 départements, et 20 cent. dans la Corse)	9,550,000	11,594,866
Produit des 6/10 de centimes additionnels imposés par la loi pour fonds commun à répartir entre ces départements (conformément à l'article 17 de la loi du 10 mai 1838)	1,144,866	
Produit des propriétés des départements non affectées aux services départementaux	300,000	
Subventions communales pour travaux neufs des routes départementales classées	600,000	

IIIe Section. — *Dépenses extraordinaires.*

Produit des centimes extraordinaires imposés en vertu de lois spéciales	14,216,000	17,716,000
Produit des emprunts autorisés par des lois particulières	3,500,000	

IVe Section. — *Dépenses spéciales.*

Produit des centimes additionnels spéciaux votés par les conseils généraux, pour dépenses des chemins vicinaux de grande communication et autres chemins vicinaux (maximum 5 cent.), ci	10,137,000	16,537,000
Contingents communaux et souscriptions particulières pour travaux des chemins vicinaux de grande communication	6,240,000	
Produits spéciaux non indiqués dans la loi du 10 mai 1838	160,000	

Ve Section. — *Instruction primaire.*

Produit des centimes votés par les conseils généraux pour les dépenses de l'instruction primaire (maximum 2 cent.)	4,043,000

VIe Section. — *Cadastre.*

Produit des centimes votés par les conseils généraux pour les dépenses du cadastre (maximum 5 centimes)	1,100,000
Total général	79,067,848

Sur cette somme les travaux d'intérêt départemen-

tal absorbent celle de soixante-un millions environ, qui se répartit ainsi qu'il suit :

Ire SECTION. — *Dépenses ordinaires.*

Travaux ordinaires des bâtiments départementaux.	1,720,000
Entretien des routes départementales pour environ 36 mille kilomètres, à l'état d'entretien, à raison de 1,600 fr. par 4 kilomètres, tout compris.	14,400,000
Total à la charge de la 1re section. . . .	16,120,000

IIe SECTION. — *Dépenses facultatives.*

Complément des travaux d'entretien des routes porté à la seconde section du budget, dans plus de soixante départements, à cause de l'insuffisance des ressources ordinaires de la première section, ci..	1,500,000
Travaux neufs des édifices départementaux.	2,200,000
Travaux neufs de construction ou grosses réparations des routes départementales. Il résulte des budgets des divers départements, que chaque année il est livré à la circulation publique environ 400 lieues de routes départementales, dont la construction coûte, en moyenne, la somme de 40,000 francs par lieue, tout compris; ce qui donne pour 400 lieues ou 1,600 kilomètres, la somme de 16 millions, dont 3 millions seulement figurent à la seconde section du budget départemental, ci.	3,000,000
Subventions aux communes pour travaux d'utilité communale, constructions ou grosses réparations d'églises et autres édifices.	1,600,000
Total à la charge de la 2e section. . . .	8,300,000

IIIe SECTION. — *Dépenses extraordinaires.*

Complément des dépenses pour travaux neufs des routes départementales, ainsi qu'il a été expliqué ci-dessus, la somme de.	13,000,000	17,000,000
Construction de bâtiments départementaux, asiles d'aliénés, prisons, préfectures, sous-préfectures, etc..	4,000,000	

IVe SECTION. — *Dépenses spéciales.*

Travaux des chemins vicinaux de grande communication et autres chemins, acquittés avec les fonds départementaux, jusqu'à concurrence de.	10,137,000	16,377,000
Avec le produit des centimes et prestations des communes, et les souscriptions particulières, pour.	6,240,000	
A reporter		57,797,000

Report		57,797,000
Ve Section. — *Instruction primaire.*		
Constructions ou grosses réparations d'écoles normales primaires.	800,000	2,450,000
Subventions aux communes pour constructions ou grosses réparations des écoles communales.	1,650,000	
VIe Section. — *Cadastre.*		
Travaux d'art et d'arpentage.		750,000
Total général.		60,997,000

Ainsi, chaque année les conseils de département sont appelés à voter la somme énorme de près de 61 millions, à employer en travaux publics; et il est à remarquer qu'à l'exception de la somme de 16,120,000 fr., qui figure à la première section, de celle de 3 millions inscrite à la seconde, et de celle de 800,000 fr. portée pour constructions ou pour réparations des écoles normales primaires, toutes les autres allocations sont votées par les conseils généraux, avec une pleine et entière liberté d'action. Le ministre n'aurait pas le droit de contraindre ces assemblées à voter toutes les dépenses qui ne doivent pas être inscrites dans la première section du budget départemental. Si donc, chaque année, les conseils généraux n'hésitent pas à imposer aux contribuables de leurs départements des charges si considérables, c'est qu'ils ont reconnu que l'emploi de ces ressources, appliqué avec discernement à ouvrir, améliorer ou entretenir des voies de communication de toutes espèces, à construire et réparer les édifices départementaux et communaux, était un des moyens les plus efficaces d'augmenter la richesse publique et la prospérité nationale.

Ces sages prévisions sont en grande partie réali-

sées : dix années à peine se sont écoulées, depuis que la nomination des conseillers de département et d'arrondissement a été attribuée aux électeurs de chaque canton, et déjà la France a complétement changé d'aspect; les édifices affectés aux divers services publics ont été construits ou réparés; les routes départementales constamment tenues à l'état normal d'entretien, et considérablement augmentées; les chemins vicinaux de grande communication créés sur un large développement, et les simples chemins rendus praticables; enfin, il n'est pas une des branches des nombreux services départementaux qui n'ait reçu de notables améliorations, attestant à la fois le zèle des administrateurs et l'empressement des conseils locaux à s'associer à toutes les mesures d'une véritable utilité publique.

CHAPITRE XXV.

PRISONS DÉPARTEMENTALES.

507. — S'il est une des branches de l'administration publique qui mérite de fixer la plus sérieuse attention, c'est sans contredit le service des maisons d'arrêt, de justice et de correction.

Ce service n'exige pas seulement des améliorations matérielles dans la construction et la disposition des bâtiments et dans le régime alimentaire et économique des prisonniers, mais il réclame surtout une direction intelligente et ferme, qui maintienne les condamnés dans une crainte salutaire des châtiments de la loi, et, par l'ordre, le travail et les instructions

morales et religieuses, corrige leurs penchants criminels, et les rende dignes, à l'expiration de leur peine, de rentrer dans la société.

Pour obtenir des résultats si désirables, une réforme générale du régime des prisons départementales est devenue nécessaire. On a trop longtemps paru croire, en France, que la cause de la morale et de l'intérêt public était suffisamment garantie, lorsque le juge avait prononcé la condamnation du coupable et qu'il l'avait séquestré entre les murs d'une prison. Il a fallu que la progression toujours croissante des récidives vînt apprendre à la société que tout n'est pas fini par la condamnation, mais qu'il reste à l'administration un devoir plus important à remplir, en réformant les criminels.

Depuis quelques années, grâce aux écrits remarquables de plusieurs publicistes, grâce aussi au zèle déployé par l'administration centrale, la France est entrée dans la réforme du régime moral et matériel de ses prisons. Mais de vastes efforts lui restent encore à faire pour que ce service public ait atteint le but qu'il se propose, qui est d'intimider et de corriger le coupable, et non, comme cela n'est que trop souvent arrivé, de le rendre plus corrompu par le contact de tous les vices.

Les conseils généraux doivent avoir une large part à cette réforme, car leur action sur le service des prisons est fort importante.

508. — Pour être fixé sur ce point, il convient de connaître quelles sont les prisons placées sous la direction et le contrôle de l'administration départementale.

Un arrêté du ministre de l'intérieur, du 20 octobre 1810, a prescrit des règles propres à établir la classification des prisons, conformément à nos lois pénales et de procédure criminelle.

Par cet arrêté, les prisons sont divisées en cinq espèces, sous les dénominations suivantes :

1° Maisons de police municipale ;

2° Maisons d'arrêt ;

3° Maisons de justice ;

4° Maisons de correction ;

5° Maisons de détention (art. 2).

De ces cinq espèces de prisons, les quatre premières sont connues sous le nom de prisons départementales, parce qu'elles sont à la charge des dépenses ordinaires des départements.

Quant aux maisons de détention désignées ordinairement sous le nom de maisons centrales, et destinées spécialement à la réclusion des condamnés par les cours d'assises et des condamnés correctionnels à plus d'un an de détention, elles sont placées sous l'autorité du ministre de l'intérieur, et toutes les dépenses en sont acquittées sur les centimes centralisés pour les dépenses générales du royaume.

Nous nous occuperons donc exclusivement des prisons départementales.

Suivant l'arrêté précité, la maison de police municipale doit être établie par chaque arrondissement de justice de paix. Dans les villes où il existe une maison d'arrêt, la maison de police municipale peut être placée dans un quartier distinct et séparé (art. 4).

Il y a pour chaque arrondissement une maison d'arrêt, et pour chaque département, une maison

de justice. Les maisons de justice et les maisons d'arrêt ne peuvent être réunies dans la même enceinte qu'autant que l'édifice présente, par son étendue, les moyens d'affecter à chacune de ces maisons un corps de bâtiment séparé (art. 5).

Les maisons de correction sont établies à raison d'une par département, sauf à statuer particulièrement sur les départements où il serait nécessaire de les établir en plus grand nombre (art. 6).

Les maisons de police municipale sont destinées à la réclusion des condamnés par voie de police municipale. Elles servent aussi de dépôt de sûreté pour les prévenus, les accusés et les condamnés que l'on transfère d'une prison à une autre, ou qui ne sont pas encore frappés d'un mandat d'arrêt (art. 8).

Les prévenus de délits de la compétence des tribunaux de police correctionnelle sont traduits dans les maisons d'arrêt ; les prévenus et les accusés de crimes et de délits de la compétence des cours d'assises y sont également tenus dans des quartiers séparés, jusqu'à ce que, placés sous les liens d'une ordonnance de prise de corps, il y ait lieu de les transférer dans les maisons de justice. (*Id.*, art. 9 ; *Code d'instruction criminelle*, art. 603.)

Les maisons de justice sont exclusivement réservées à la réclusion des accusés frappés d'une ordonnance de prise de corps. (Art. 10.)

Les condamnés par voie de police correctionnelle (à un an et moins de détention), sont transférés des maisons d'arrêt dans les maisons de correction : peuvent en outre être reçus dans ces maisons, les prisonniers pour dettes, les individus à séquestrer par

voie de police administrative, et les enfants à renfermer sur la demande de leurs familles.

La police administrative peut pareillement y faire traduire les filles publiques pour y être traitées, dans des quartiers distincts et séparés, des maladies dont elles seraient atteintes. (*Id.*, art. 11.)

L'art. 13 de cet arrêté porte qu'il sera fait dans ces diverses prisons toutes les dispositions nécessaires, tant pour les mettre en état de sûreté et de salubrité, que pour la classification des malades et la séparation des âges, des sexes et des différents genres de délits; et l'art. 14 veut qu'il soit établi, dans celles où le séjour des condamnés doit être de quelque durée, des ateliers de travail dont le produit puisse compenser en partie la dépense des détenus: mais nous devons dire, avec regret, que ces sages prescriptions n'ont reçu jusqu'à ce jour qu'une exécution fort incomplète.

509. — Nous avons dit plus haut que les maisons de police municipale, maisons d'arrêt, maisons de justice et maisons de correction, sont les seules prisons départementales, parce qu'elles sont à la charge des dépenses ordinaires des départements; cela résulte, notamment, des lois des 28 messidor an IV, 15 frimaire an VI, 11 frimaire an VII, de celle du 31 juillet 1821, art. 28, et de celle du 10 mai 1838, art. 12, n° 6.

Les conseils généraux ont donc à pourvoir à toutes les dépenses tant du matériel que du personnel de ces établissements.

Cette attribution est fort importante, car le vote des dépenses se lie essentiellement à l'exécution de

presque toutes les mesures que l'administration croit devoir proposer.

Il en résulte qu'aucune amélioration, aucun changement notable, dans le régime des prisons départementales, ne peut être exécuté sans le contrôle des conseils généraux.

510. — D'un autre côté, même lorsque les mesures seraient purement administratives et ne devraient entraîner aucune dépense nouvelle, le décret du 22 décembre 1789, section 3, art. 2, investit les administrations de département, sous l'autorité du roi, de l'inspection et de l'amélioration du régime des prisons, maisons d'arrêt et de correction.

Il résulte encore de cette disposition, que les conseils ont le droit de proposer à l'adoption du gouvernement les mesures qu'ils croient les plus propres à améliorer le régime des prisons départementales.

511.— Depuis longtemps, l'administration s'était proposé de soumettre le régime intérieur des prisons départementales à des règles fixes et générales; c'était la pensée de l'ordonnance royale du 9 avril 1819, *d'établir et de maintenir dans toutes les prisons l'application des mêmes principes, et d'un système uniforme*. La législation criminelle étant la même pour tous, les mêmes règles doivent présider à son application.

Mais pendant plus de quarante années, ce projet a rencontré d'insurmontables obstacles, par suite d'anciens abus fortement enracinés, et surtout, à cause de l'insuffisance des ressources dont les départements pouvaient disposer pour le service de leurs prisons.

Dans son rapport au roi, du 6 février 1837, sur

l'état des maisons d'arrêt et de justice, le ministre de l'intérieur avait signalé de nombreuses inégalités dans le régime matériel, et de graves abus dans la police intérieure. Si, dans un certain nombre de prisons, il avait été convenablement pourvu aux divers services, dans le plus grand nombre, la position des prévenus eux-mêmes avait grand besoin d'être améliorée sous le rapport du coucher, du vestiaire et même de la nourriture. Il fut pourvu d'une manière générale à cette première amélioration par l'instruction du 7 août 1838.

Une autre instruction du 29 juin même année, en rappelant quelle devait être l'action de l'autorité administrative dans les prisons, se proposa de les soumettre à une police plus protectrice et plus morale; mais ce but ne fut atteint que d'une manière bien imparfaite, parce que l'autorité locale manquait de prescriptions formelles. La conservation des bonnes mœurs et la liberté morale de chaque détenu ne peuvent être obtenues qu'au prix d'une discipline uniforme, et le prévenu doit y être soumis comme le condamné, dans un intérêt plus puissant que le sien propre. Si, comme tout l'annonce, le régime cellulaire doit être bientôt la règle légale pour les prisons départementales, il faudra plusieurs années pour introduire partout cette réforme salutaire. Ainsi, longtemps encore, le régime de la vie commune sera le seul possible dans un grand nombre des *quatre cents* maisons départementales, d'arrêt, de justice et de correction; dès lors, le ministre de l'intérieur a dû se décider à demander, dès à présent, à une discipline plus vigilante et plus énergique, les seuls moyens que

l'on ait d'y introduire un meilleur ordre de choses. Tel est l'objet du règlement général sur les prisons départementales, en date du 30 octobre 1841.

Ce règlement général renferme des dispositions fort importantes qui, si elles sont strictement exécutées, doivent amener des améliorations bien désirables dans le régime moral et matériel des prisons départementales.

512. — On sait que le gouvernement se propose de soumettre aux chambres prochainement un projet de loi sur les prisons.

Dans l'attente d'une nouvelle législation, la plupart des conseils généraux ont ajourné toute amélioration essentielle aux bâtiments des prisons départementales, jusqu'à ce que le doute ait cessé. Placée dans des conditions si défavorables, l'administration centrale n'a pu entreprendre que des réformes incomplètes; cependant, elle a mis tous ses soins à introduire une meilleure discipline dans les diverses prisons du royaume, à protéger surtout les mœurs des détenus contre les dangers incessants du régime de la vie en commun, dangers plus difficiles encore à prévenir dans les maisons d'arrêt et de justice, en général si mal distribuées, que dans les grandes prisons pour peines; mais on peut dire que, sous ce rapport, l'œuvre de l'administration est aujourd'hui à peu près terminée; puisqu'elle a, en quelque sorte, atteint la limite des prescriptions réglémentaires (1).

(1) Voir notamment : 1839.— Règlement disciplinaire du 10 mai, pour les maisons centrales; — 15 juillet, instruction sur l'organisation du service des voitures cellulaires.

C'est à la loi désormais de pourvoir à des réformes plus profondes; elle aura à décider si, comme l'a proposé la commission de la chambre des députés, d'accord avec le gouvernement, une captivité réelle, sérieuse et efficace, ne devrait pas être substituée au régime des bagnes, à cette captivité exempte de toute morale que tant de condamnés redoutent bien moins que le régime des maisons centrales. Il est permis d'espérer que la législation qui se prépare, résoudra prochainement, du point de vue le plus élevé, toutes les questions de la réforme pénitentiaire.

513. — Les conseils généraux ont pris une part importante à ces graves études. Dès 1838, et sur l'invitation du ministre de l'intérieur, ils en firent l'objet de délibérations qui jetèrent de vives lumières sur les questions les plus difficiles. Le parti que prit alors le gouvernement de faire imprimer textuellement leurs opinions motivées et de les distribuer aux deux chambres, prouve assez le prix qu'il attachait à ces documents émanés d'hommes si bien placés pour interroger l'opinion et les faits.

514. — Plus récemment, le ministre a fait un nouvel appel à leurs lumières, afin d'éclairer d'autres questions bien importantes qui intéressent également la législation pénale et le régime des prisons : nous

---

1840. — Août, organisation de l'instruction primaire; — 7 décembre, sur l'administration des maisons de jeunes détenus.

1841. — 22 mai, règlement sur le service des sœurs religieuses; — 9 août, programme pour la construction des prisons départementales; — 30 octobre, règlement général cité ci-dessus.

1842. — 8 juin, organisation de prétoires de justice disciplinaire dans les maisons centrales.

voulons parler des condamnés libérés, et de l'appui qu'il peut être juste et prudent de leur prêter lorsqu'ils rentrent dans la société, après en avoir été séparés souvent par de longues années. Tout le monde est d'accord que les libérés sont une cause incessante de troubles et de dangers pour l'ordre public; tout le monde comprend qu'il faut atténuer ce mal, qu'il sera peut-être toujours impossible de faire cesser entièrement; mais quels sont les moyens à employer? Tel est l'objet de la circulaire du ministre en date du 28 août 1842, qui appelle l'attention des conseils de département sur la situation des libérés en général, sur l'appui qu'il convient de leur donner, et sur les masses de réserve. Cette circulaire a posé sur ces trois principaux points diverses questions que les conseils généraux ont dû résoudre, en exprimant les motifs qui ont servi de base à leurs réponses. Le gouvernement se décidera sans doute à rendre publiques ces réponses par la voie de l'impression, afin qu'elles puissent être l'objet de discussions approfondies de la part des publicistes, des hommes d'état, et des deux chambres législatives.

515. — Indépendamment des prisons départementales proprement dites, qui sont entretenues aux frais des départements, il est arrivé, depuis quelques années, que les conseils généraux ont alloué des subventions à des établissements pénitenciers fondés par des associations particulières, établissements que l'on peut considérer comme des succursales des prisons publiques.

C'est ainsi que la colonie agricole de Mettray, fondée dans le département d'Indre-et-Loire, pour l'amé-

lioration morale des jeunes détenus, a reçu, d'un grand nombre de départements, à titre d'encouragement et de secours, des allocations justifiées non-seulement par le but si utile, si élevé, que les fondateurs se sont proposé d'atteindre, mais encore par des résultats déjà obtenus. Cet établissement ne reçoit pas seulement les jeunes détenus du département d'Indre-et-Loire, mais aussi ceux des autres départements, moyennant le payement d'une pension annuelle qui est loin de couvrir les sacrifices faits par les fondateurs.

516. — Il est à remarquer que, toutes les fois que les conseils généraux se décident à voter des allocations pour des établissements autres que les prisons départementales proprement dites, ces allocations étant purement facultatives, doivent être prélevées sur les ressources affectées à la deuxième section du budget départemental.

CHAPITRE XXVI.

DÉPÔTS, ATELIERS ET SECOURS POUR REMÉDIER A LA MENDICITÉ.

517. — Il y a longtemps que l'on s'occupe en France de la répression et de l'extinction de la mendicité.

Depuis Louis XIV jusqu'à Napoléon, tous les moyens ont été mis en usage pour guérir cette plaie de la société; jusqu'à présent, les remèdes employés n'ont point encore fait disparaître le mal.

Nous nous occuperons d'abord des dépôts de mendicité.

Louis XIV, en 1656, établit à Paris un hôpital général pour les pauvres mendiants, et ordonna, en 1662, que de pareils établissements seraient formés dans toutes les villes et gros bourgs du royaume. Les mendiants devaient y être déposés et formés au travail; pour les encourager, on leur laissait le tiers du produit de l'ouvrage qu'ils avaient fait.

Sous Louis XV, en 1720, dans le but de faire profiter l'état du travail des mendiants valides, on imagina de les embrigader par escouades de vingt hommes, et de les employer aux travaux des ponts et chaussées.

Cet essai ne réussit point : les rassemblements de pareils ouvriers pouvaient devenir redoutables; d'ailleurs, leurs travaux étaient mal exécutés, et coûtaient en définitive plus cher que ceux faits selon le mode ordinaire.

On résolut de revenir au travail forcé dans l'intérieur des maisons de charité, ce qui rend la surveillance et l'emploi des moyens coercitifs beaucoup plus faciles.

Dans ce but, un arrêt du conseil du 21 septembre 1767 institua les dépôts de mendicité.

A l'époque de la révolution, il existait trente-trois de ces dépôts; c'est-à-dire qu'il y en avait un par généralité. Leur population était évaluée de six à sept mille mendiants des deux sexes. Le régime en était sévère, et les punitions et récompenses graduées selon le travail et la bonne conduite des détenus.

518. — Une loi du 10 septembre 1790 ordonna

que tout mendiant infirme serait conduit à l'hôpital, et tout mendiant valide au dépôt de mendicité. Les administrations départementales étaient chargées de faire les règlements pour la nourriture des mendiants valides enfermés, et pour l'emploi du produit de leur travail.

Le décret du 24 vendémiaire an II, établit un système complet sur les mesures à prendre pour l'extinction de la mendicité.

Suivant le titre 1er de cette loi, des travaux de secours, destinés aux mendiants valides, devaient être entrepris par adjudication au rabais pour l'utilité d'un canton ou d'une municipalité. De plus, dans les lieux dont la population l'exigeait, il était ouvert des travaux sédentaires pour ceux des indigents qui ne pouvaient se livrer à des travaux pénibles, ou qui en manqueraient dans quelques circonstances.

Le prix du salaire des indigents employés aux travaux de secours était fixé aux trois quarts du prix moyen de la journée de travail déterminé pour le canton.

Les fonds de travaux de secours étaient fournis par l'état; les administrations départementales étaient chargées de faire les règlements pour maintenir l'activité et la subordination dans l'exécution des travaux.

Toutes distributions de pain et d'argent devaient cesser dans les cantons, à l'époque des premiers établissements des travaux de secours; tout citoyen qui serait convaincu d'avoir donné à un mendiant aucune espèce d'aumône devait être condamné par

le juge de paix à une amende de la valeur de deux journées de travail. L'amende était double en cas de récidive. Les sommes étaient versées dans les caisses destinées à fournir les secours à domicile.

Le titre 2 créait les moyens de répression (1).

Toute personne convaincue d'avoir demandé de l'argent ou du pain sur la voie publique était réputée mendiante, et conduite par la gendarmerie ou la garde nationale devant le juge de paix du canton.

Le juge de paix était tenu, dans le plus bref délai, d'interroger le mendiant et de constater le délit par un procès-verbal contenant son signalement, et d'en donner copie aux autorités compétentes.

Le mendiant domicilié dans le canton ou le district, était envoyé au lieu de son domicile avec un passeport, *après avoir entendu lecture de la loi sur la mendicité.*

S'il était repris en mendicité, il était condamné par le juge de paix à un an de détention, et en cas de seconde récidive, à deux années de la même peine dans la maison de répression.

Les mendiants non domiciliés dans le district étaient provisoirement détenus dans la maison d'arrêt, jusqu'à ce qu'ils eussent été réclamés, sur l'avis du juge de paix, par la municipalité à laquelle ils appartenaient.

A défaut de réclamation, ils étaient conduits dans les maisons de répression établies par le titre 3.

Ces maisons, placées dans les chefs-lieux de département, devaient remplacer les dépôts de mendicité.

---

(1) *Voyez* les art. 274 et suivants du code pénal.

Elles étaient placées sous l'autorité du directoire de département, et régies par un directeur responsable qu'il désignait, sous la surveillance d'un comité de trois membres, renouvelé tous les trois mois.

Le travail était obligatoire pour chaque détenu et proportionné à ses forces, son âge et son sexe. Le directeur ne devait employer pour l'y contraindre aucun moyen de rigueur, hors le cas de rébellion. S'il infligeait une peine, il devait en rendre compte, dans les vingt-quatre heures, au comité de surveillance qui avait le droit d'adoucir la peine, ou d'en provoquer une plus grave. Les détenus pouvaient adresser leurs réclamations au directoire du département, qui se faisait rendre compte par le comité, ou par un commissaire envoyé spécialement sur les lieux.

Les deux tiers du prix de la journée du travail des détenus étaient destinés à payer une portion de leur entretien : le troisième tiers leur appartenait; tous les dix jours il leur était fait compte de la moitié de ce tiers; l'autre moitié leur était remise au moment de leur liberté. En cas de mort, la caisse de l'administration héritait.

Le titre 4 punissait de la peine de la *transportation*, c'est-à-dire du bannissement hors du territoire continental de la république, tout mendiant domicilié repris en troisième récidive, et tout mendiant ou vagabond qui, après avoir été détenu une première fois pour causes aggravantes, serait repris une seconde fois.

La peine de la transportation ne pouvait être moindre de huit années : elle n'avait lieu que pour les mendiants au-dessus de dix-huit ans et au-dessous

de soixante. Elle pouvait être prolongée en cas de mauvaise conduite des bannis, de même qu'il était permis de l'abréger, dans le cas seulement d'un service distingué rendu à la colonie.

Pendant toute la durée de sa peine, le transporté ne pouvait travailler que pour le compte de la nation. Il n'avait droit qu'au sixième du prix de son travail, dont il recevait la moitié chaque semaine, et le surplus lui était conservé pour l'époque de sa liberté.

Ce terme étant arrivé, le transporté recevait dans la colonie une portion de terrain telle, qu'en travaillant, sa subsistance fût assurée.

Il ne pouvait revenir en France qu'il ne se fût écoulé un an entre le moment de sa liberté et celui de son retour.

Enfin, le titre 5 établit un domicile dans lequel l'homme nécessiteux aurait droit aux secours publics, et traça les conditions d'âge, de résidence et autres, auxquelles ces secours seraient accordés.

On ne saurait méconnaître que les règles tracées par la loi du 10 vendémiaire an II, ne fussent fort sages, sauf ce qui concerne la transportation. Malheureusement les moyens d'exécution manquèrent complétement, et cette loi, au moins en ce qui concerne les maisons de répression et la transportation, resta, comme tant d'autres, écrite dans les bulletins législatifs, sans aucun essai d'application.

Les maisons de répression ne furent pas établies, et malgré leur suppression prononcée officiellement, les anciens dépôts de mendicité continuèrent de recevoir les mendiants et vagabonds.

Cependant, ces établissements étaient tombés dans un état de dénûment et d'abandon qui faisait honte à l'humanité. Depuis longtemps on reconnaissait la nécessité de modifier ces institutions, d'en augmenter le nombre, et de reconstituer leur administration et leur comptabilité sur de nouvelles bases.

519. — C'est ce que fit le décret du 5 juillet 1808, dont voici le texte :

TITRE PREMIER.

Art. 1er. La mendicité sera défendue dans tout le territoire de l'empire.

Art. 2. Les mendiants de chaque département seront arrêtés et traduits dans le dépôt de mendicité dudit département, aussitôt que ledit dépôt sera établi et que les formalités ci-après auront été remplies.

Art. 3. Dans les quinze jours qui suivront l'établissement et l'organisation de chaque dépôt de mendicité, le préfet du département fera connaître, par un avis, que ledit dépôt étant établi et organisé, tous les individus mendiant et n'ayant aucun moyen de subsistance sont tenus de s'y rendre.

Cet avis sera publié et répété dans toutes les communes du département pendant trois dimanches consécutifs.

Art. 4. A dater de la troisième publication, tout individu qui sera trouvé mendiant dans ledit département, sera arrêté d'après les ordres de l'autorité locale, ou par les soins de la gendarmerie ou de toute autre force armée.

Il sera aussitôt traduit au dépôt de mendicité.

Art. 5. Les mendiants vagabonds seront arrêtés et traduits dans les maisons de détention.

TITRE II. — Des dépôts de mendicité.

Art. 6. Chaque dépôt de mendicité sera créé et organisé par un décret particulier.

Les sexes et les âges y seront placés d'une manière distincte.

Art. 7. Les dépenses de l'établissement des dépôts de mendicité seront faites concurremment par le trésor public, les départements et les villes.

Art. 8. Dans le mois de la publication du présent décret, les préfets adresseront à notre ministre de l'intérieur un rapport sur l'établissement de la maison du dépôt de mendicité de leur département.

Ce rapport fera connaître le nom de la maison proposée, le montant et le devis des dépenses à faire pour la rendre propre à sa destination ; le montant des fonds qui pourront être fournis à cet effet par le département et par les communes du département, et celui des fonds à faire par le trésor public ; le nombre présumé des mendiants du département, celui des individus que la maison pourra recevoir ; la force armée à établir pour sa garde; les employés qui composeront son administration ; les ateliers et travaux qui pourront être établis pour occuper les détenus ; le règlement d'administration tant pour la discipline et la nourriture, que pour toutes les autres parties du régime intérieur de la maison ; enfin les dépenses d'entretien annuel de la maison, et les moyens d'y pourvoir aux frais du département et des communes.

Art. 9. Au premier travail de chaque mois, notre

ministre de l'intérieur nous rendra compte de toutes les dispositions prises pour la formation des dépôts de mendicité dans les départements, et des difficultés qui peuvent survenir dans leur établissement.

Art. 10. — Les ministres sont chargés de l'exécution du présent décret.

520. — On voit par ce décret, art. 7, que les dépenses de l'*établissement* des dépôts de mendicité devaient être faites concurremment par l'état, les départements et les communes; mais que, suivant le dernier paragraphe de l'art. 8, les dépenses d'*entretien annuel* de la maison étaient exclusivement aux frais des départements et des communes.

521. — Malgré la sévérité avec laquelle le décret de 1808 fut exécuté dans toute l'étendue de l'empire, on ne tarda pas à reconnaître qu'au lieu d'extirper la mendicité, les mesures adoptées la faisaient souvent naître et en excitaient les développements (1). Aussi, dès 1814, presque tous les conseils généraux ont demandé la suppression des dépôts de mendicité, comme étant trop onéreux et ne remplissant pas l'objet de leur institution.

Il ne reste aujourd'hui qu'un petit nombre de ces dépôts qui soient exclusivement consacrés à recevoir des mendiants. Plusieurs ont été convertis en maisons de refuge ou hospices de secours pour les vieil-

---

(1) L'expérience a démontré en France et surtout en Angleterre, depuis l'établissement de la taxe des pauvres, que la facilité des secours, soit en argent, soit en travail, ne fait que propager la misère et la paresse, parce qu'elle détourne les classes pauvres du travail libre, et les accoutume à compter plus sur les autres que sur leur propre industrie.

lards, les infirmes, les insensés ou les individus affectés de maladies contagieuses.

522. — Frappé de la nécessité de réprimer la mendicité, le préfet du Loiret (M. le baron Henry Siméon) conçut, en 1838, la pensée d'établir un dépôt de mendicité dans son département. Ce projet rencontra une vive sympathie dans le conseil général, qui chargea l'un de ses membres, M. Guerton, représentant le canton de Beaugency, de lui soumettre un rapport sur cette importante question. A la suite de ce rapport, où furent développés tous les avantages de la prompte répression de la mendicité, le conseil général vota une somme de 12,000 fr., destinée à former la première dotation du dépôt, et, dans sa session suivante, une autre somme de 15,000 francs pour assurer l'entretien de cet établissement. L'affaire ainsi engagée, M. le baron Siméon s'occupa, avec la plus grande activité, des moyens d'exécution, et après d'inutiles recherches dans les principales villes de son département, arrêta son choix sur l'ancien château de Beaugency, dont la disposition réunissait toutes les conditions désirables d'aisance et de salubrité. L'acquisition du château, les frais du contrat, les indemnités accordées aux locataires dépossédés, les travaux d'appropriation, et quelques constructions nouvelles, coûtèrent environ 52,000 francs.

C'est avec une somme qui semble peu considérable, en présence des résultats obtenus, que l'ancien château de Beaugency, demeure royale au seizième siècle, fut mis en état de recevoir 150 mendiants, dont 90 hommes et 60 femmes; une chapelle, une

caserne demandée par le conseil municipal de Beaugency pour le petit détachement destiné à la garde du dépôt, des cours, des ateliers, des dortoirs, des réfectoires affectés séparément aux deux sexes, des logements pour un directeur, un aumônier, quatre sœurs, un préau couvert pour les mendiants; enfin tous les bâtiments accessoires qu'exigeait le service de la maison, furent construits ou appropriés, sous la direction d'un architecte de Beaugency, dans le court intervalle de quelques mois. La création d'un dépôt de mendicité à Beaugency fut décidée en novembre 1839, et l'inauguration en eut lieu le 2 mai 1840.

Les premières dépenses de vêtements, de literie, de linge, de mobilier, s'élevèrent à un peu plus de 16,000 francs, et portèrent la dépense totale des frais d'établissement à près de 68,000 francs.

La dotation votée par le conseil général du Loiret pour la création du dépôt n'étant que de 12,000 francs, M. le baron Siméon fit, à la bienfaisance publique et à l'intérêt des communes de son département, un appel qui fut entendu. Une loterie, organisée par les soins de madame la baronne Siméon, produisit en faveur du dépôt, fr. . . . 8,700 »

Des souscriptions particulières, auxquelles le clergé du diocèse et toutes les administrations publiques prirent une part active, se montèrent à. 22,945 70

Les subventions et impositions volontaires des diverses communes du dépar-

A reporter 31,645 70

	Report	31,645 70
tement, fournirent.		17,769 01
En outre, M. le baron Siméon obtint :		
1° De la sollicitude royale, un secours de fr.	600	
2° De l'état, fr.	3,000	
3° De la ville d'Orléans, fr.	4,000	8,600 »
4° De la banque philanthropique, fr.	1,000	
Et toutes ces ressources, jointes aux douze mille francs votés par le conseil général du Loiret.		12,000 »
formèrent ensemble, fr.		70,014 71

Somme plus que suffisante pour assurer la création du dépôt et les commencements de son existence.

Les dépôts de mendicité, formés à grands frais sous l'empire, succombèrent en partie par le luxe de leur organisation : suivre les mêmes errements, eût été s'exposer aux mêmes résultats, et on s'attacha, pour le département du Loiret, à réduire le personnel des employés au strict nécessaire, sans toutefois compromettre les exigences du service. Une commission composée de membres de droit et de membres électifs, renouvelés suivant les formes établies pour les hospices, administre gratuitement la maison. Le service médical, grâce au désintéressement des médecins de Beaugency, est également gratuit, et les maladies graves sont traitées à l'hospice de Beaugency moyennant l'abandon d'un prix de journée, fixé à 40 centimes.

Un directeur, un aumônier, quatre sœurs de l'or-

dre de la Présentation de Tours, un commis aux écritures, un concierge-portier, un surveillant, suffisent aux besoins d'une population de 150 mendiants, et n'entraînent en définitive qu'une dépense totale de 5,200 fr.

L'aumônier et les sœurs sont nourris dans l'établissement, leur pension vient en déduction de leurs traitements.

Le directeur est autorisé à choisir, parmi les mendiants des deux sexes, ceux dont la conduite lui paraît sans reproches, pour servir de sous-surveillants. On leur accorde par mois de un à deux francs, suivant les services qu'ils sont appelés à rendre; et la manière dont ils se sont acquittés jusqu'à présent de leurs devoirs, témoigne en faveur de cette institution.

La commission administrative est chargée de la haute surveillance et de la direction générale de l'établissement.

Un inspecteur, dont les fonctions sont purement gratuites, est attaché au dépôt de mendicité; sa mission se borne : 1° à visiter l'établissement au moins une fois tous les trois mois; 2° à vérifier la comptabilité et les écritures du directeur et du trésorier-payeur; 3° à provoquer les réformes, changements et améliorations qui lui sembleraient utiles; 4° à rendre compte à l'autorité supérieure du résultat de ses observations.

Le directeur est le chef de l'établissement, le représentant de la commission administrative, et à ce titre, il est chargé du service général à l'intérieur comme à l'extérieur.

L'aumônier, indépendamment du service spirituel, qui rentre dans ses attributions spéciales, surveille aussi la conduite des mendiants, et rend compte au directeur ou à la commission de toutes les infractions au règlement.

Les sœurs sont chargées : 1° de la préparation et de la distribution des aliments ; 2° de l'entretien des vêtements et de la lingerie ; 3° de la surveillance dans les dortoirs, les réfectoires, les ateliers ; 4° du service des infirmeries des hommes et des femmes. La supérieure achète ou fait acheter tous les objets nécessaires à la consommation de la maison, tient un registre sur lequel sont inscrites jour par jour ces diverses dépenses, et tous les cinq jours en présente au directeur un bordereau signé par elle. Dans aucun cas, elle ne peut acheter un objet dont le prix excède vingt francs.

Les deux médecins attachés à l'établissement se partagent le service par mois ; ils visitent au moins une fois par semaine les mendiants enfermés au dépôt, sont tenus de s'y rendre chaque fois qu'ils en sont requis par le directeur ou l'administrateur de service, et doivent adresser tous les mois à la commission administrative un rapport sur l'état sanitaire des mendiants.

Un règlement rédigé par la commission, approuvé par M. le préfet du Loiret, autorisé par M. le ministre de l'intérieur, détermine les devoirs de tous les fonctionnaires et employés de l'établissement, fixe les heures de travail, de récréation, le régime alimentaire, les punitions, les récompenses des mendiants et imprime ainsi au dépôt de mendi-

cité un caractère d'ordre et d'uniformité, dont l'influence s'est déjà fait sentir. De légères infractions amènent parfois des punitions légères; mais il est remarquable d'observer que depuis l'ouverture du dépôt, la peine du cachot n'a été que bien rarement appliquée, et on peut s'étonner même de la facilité avec laquelle les mendiants des deux sexes se soumettent à une discipline intérieure, si peu en harmonie avec les habitudes qu'ils apportent à leur entrée.

L'organisation du travail, dans les dépôts de mendicité, présentait beaucoup plus de difficultés que dans les prisons. Dans ces derniers établissements, en effet, les individus condamnés ayant à subir un temps fixe de détention, on peut aisément proportionner le travail au séjour obligé qu'ils ont à faire Dans les dépôts, au contraire, l'intérêt public exigeant que la population en fût fréquemment renouvelée, il devenait difficile d'établir un travail régulièrement soutenu, puisque les chefs d'ateliers disparaissaient trop rapidement pour se former des successeurs. Il était cependant impossible de moraliser les mendiants sans les soumettre au travail, et la commission, pénétrée de la haute importance de leur donner une occupation quelconque, eut à surmonter bien des obstacles avant d'y parvenir. Dans les commencements du dépôt, le travail fut très-peu de chose; aujourd'hui, il est régularisé, et tous les mendiants sont employés à divers travaux. Les femmes, sous la direction des sœurs, s'occupent à filer, à tricoter, à coudre et aux détails domestiques de l'intérieur de la maison; les hommes broient le chanvre,

filent ou épluchent la laine, fabriquent du drap, de la toile, des couvertures, et tous ces petits ouvrages en paille ou en bois, que les prisons fournissent ordinairement à l'industrie. Quelques hommes étaient occupés en dehors de l'établissement, suivant la mesure de leur force et de leur intelligence. Cette permission n'était donnée qu'à ceux qui semblaient la mériter par leur conduite; mais elle n'était pas sans de graves inconvénients, puisqu'elle accordait aux mendiants une sorte de liberté temporaire dont ils ne faisaient pas toujours bon usage; aussi, la commission de surveillance a décidé qu'il ne serait plus accordé de permission de travailler au dehors, sans en avoir obtenu l'autorisation du préfet du Loiret.

Pour fortifier la santé des mendiants par le changement d'air, et les ramener aux habitudes des travaux agricoles, la commission a loué, à un demi-kilomètre de Beaugency, un champ qui produit des légumes consommés dans la maison; les mendiants valides y sont envoyés dans la saison convenable, sous la conduite d'un surveillant.

Le directeur remet les matières brutes à travailler, ouvre un compte à chaque travailleur, et quand l'ouvrage est remis, en fait le décompte sur le livret du travailleur; il fait également le décompte des étrangers qui donnent à travailler et des travaux du dehors. La commission administrative règle à l'amiable avec les particuliers ou les établissements publics le prix des journées dû aux travailleurs.

Une moitié du prix de la journée de travail appartient à l'établissement, comme indemnité de la nourriture et de l'entretien des mendiants, l'autre moitié

aux travailleurs. Cette dernière moitié se subdivise en deux parties égales : la première est donnée aux travailleurs pour adoucir leur sort, la seconde est tenue en réserve et s'accumule pour leur être rendue à la sortie du dépôt. Cette seconde partie est ce qu'on appelle la masse, et la commission a décidé qu'aucun mendiant n'obtiendrait la liberté de sortir, qu'à la condition de compléter une masse d'au moins cinq francs. Cette règle ne souffre que de rares exceptions.

523. — On voit que l'organisation et la discipline intérieure du dépôt de mendicité du Loiret se rapprochent du régime des prisons départementales. Le système adopté pour le vestiaire et le coucher des mendiants, a également beaucoup d'analogie avec celui qui est prescrit à l'égard des détenus, par les règlements ministériels.

524. — Une erreur assez commune, lors de la création du dépôt du Loiret, fut de croire qu'il allait à l'instant se trouver encombré d'une population nombreuse qui dépasserait toutes les ressources, toutes les prévisions. Il en arriva autrement : du moment où des mesures répressives furent prises dans le Loiret, contre la mendicité, les mendiants vagabonds, jaloux à l'excès de leur liberté, ou s'éloignèrent du département, ou renoncèrent à leur existence nomade, pour se créer les moyens d'échapper aux poursuites dirigées contre eux. Les arrestations furent beaucoup moins multipliées qu'on ne l'avait supposé : le dépôt de mendicité devint l'épouvantail du vagabondage, et le but de son institution fut rempli, plutôt par le fait même de son existence, que par l'agglomération des mendiants au dépôt.

325. — Aussi, frappé des avantages que le département du Loiret avait retirés de cet établissement, le conseil général de Loir-et-Cher, sur la proposition du préfet, a pris une délibération pour faire admettre au dépôt de Beaugency, moyennant une pension fixe par jour et par individu, les mendiants vagabonds de son département. Ce traité, approuvé par le ministre de l'intérieur et par le conseil d'état, a reçu son exécution depuis deux années.

326. — Cette espèce d'association de plusieurs départements pour l'extirpation de la mendicité vagabonde ne saurait être trop encouragée. En effet, la centralisation dans un dépôt commun des mendiants de plusieurs départements limitrophes, peut seule amener une réduction dans la première mise de fonds nécessaire pour la création de l'établissement, et dans les frais généraux permanents. Sous l'empire, cette centralisation avait été appliquée, par un décret du 12 juin 1811, aux départements du Cher, de l'Indre et de la Nièvre.

On a objecté contre la réunion de plusieurs départements les frais de translation au dépôt central. Cette objection tombe d'elle-même; car les frais de translation de quelques individus ne sauraient être mis en comparaison avec l'économie qui résulterait de la concentration des mendiants en un seul dépôt fondé et entretenu par plusieurs départements.

D'ailleurs, l'application à toute la France des lois répressives de la mendicité est absolument nécessaire, si l'on veut empêcher que les mendiants chassés des départements où la mendicité serait défendue, ne viennent infester ceux où elle serait encore tolérée.

Or, comme tous les départements ne pourraient pas, avec leurs seules ressources, fonder et entretenir un dépôt, le régime de l'association déjà introduit dans nos lois administratives, en ce qui concerne les écoles normales primaires et les aliénés (*Voy*. les chap. XXIX et XXXVIII), doit également être admis pour les établissements répressifs de la mendicité.

527.—D'après l'art. 7 du décret du 5 juillet 1808, les dépenses d'établissement des dépôts de mendicité étaient à la charge du trésor public, des départements et des villes; et suivant l'art. 8, les dépenses d'entretien annuel étaient aux frais des départements et des communes.

Mais à partir de la loi de finances du 28 avril 1816, dont l'art. 153 prohibait de faire aucun prélèvement sur les revenus des communes, la dépense de ces dépôts est devenue purement départementale; et la loi du 31 juillet 1821, art. 28, § 3, avait ordonné que « les dépenses ordinaires des dépôts de mendicité seraient payées sur la portion des 8 centimes 1/10 prélevés annuellement sur les centimes additionnels, et versés dans les caisses des receveurs généraux, pour être tenus à la disposition des préfets, et être employés sur leurs mandats, *aux dépenses variables*. »

On sait que depuis la loi du 10 mai 1838, les dépenses variables des départements ont été remplacées par les dépenses dites ordinaires, et portées à la première section du budget départemental. Toutefois, les dépenses ordinaires d'établissement ou d'entretien des dépôts de mendicité, ne figurent pas au nombre de celles que l'art. 12 de cette loi ordonne de

comprendre dans la première section. Il faut conclure de cette omission, que ces dépenses doivent être considérées comme purement facultatives.

528. — A l'occasion de la demande faite par le conseil général et par le préfet du Loiret, de créer un dépôt de mendicité pour ce département, le conseil d'état a été appelé à se prononcer sur la légalité du décret du 5 juillet 1808. Le conseil, après deux séances de discussion, a décidé que les dispositions de ce décret étaient encore en vigueur; en conséquence il a émis l'avis qu'il était convenable d'autoriser le département à créer le dépôt de Beaugency. Cette opinion, nous devons le dire, ne nous paraît pas à l'abri de toute critique. En effet, la légalité du décret du 5 juillet 1808 ne nous paraît pas incontestable en présence : 1° de l'art. 4 de la Charte constitutionnelle qui garantit à tous les Français leur liberté individuelle, personne ne pouvant être poursuivi ni arrêté que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit;

2° Et de l'art. 64 de la même Charte, qui prononce l'annulation et l'abrogation de toutes les lois et ordonnances, en ce qu'elles ont de contraire à ses dispositions.

Or, le décret du 5 juillet 1808 qui permet de traduire et de retenir les mendiants dans un dépôt de mendicité, *pour un temps illimité*, et l'art. 274 du code pénal qui confirme cette disposition, ne portent-ils pas atteinte à la liberté individuelle et ne sont-ils pas contraires aux grands principes proclamés par notre pacte fondamental?

L'empereur a pu sans doute créer et organiser les

dépôts de mendicité, et le décret du 5 juillet est, sous ce rapport, parfaitement légal et régulier : mais quel qu'ait été le pouvoir de Napoléon, nous ne pensons pas qu'il ait jamais eu *le droit* d'ordonner une sorte de détention discrétionnaire, entièrement abandonnée au libre arbitre et au bon vouloir de l'administration. Telle est celle qui frappe les mendiants renfermés dans le dépôt de mendicité, car la loi laisse entièrement, à la discrétion de l'autorité, la durée du séjour des mendiants dans ces établissements. L'art. 274 du code pénal, le seul qui régisse la matière, se borne à dire : « Toute personne qui aura été trouvée mendiant dans un lieu pour lequel il existera un établissement public organisé afin d'obvier à la mendicité, sera punie de trois à six mois d'emprisonnement, et sera, après l'expiration de sa peine, conduite au dépôt de mendicité. »

Il résulte de cet article, que les commissions administratives et les préfets sont investis du droit exorbitant de prolonger à leur gré la détention des mendiants.

529. — Cet état de choses constitue une lacune importante dans notre législation criminelle, et si les dépôts de mendicité se généralisent en France, comme il faut l'espérer, on pensera sans doute à mettre le décret du 5 juillet 1808 et l'art. 274 du code pénal en harmonie avec la loi qui garantit la liberté individuelle de tous les citoyens, sans distinction de position sociale.

§ 2. Ateliers de charité.

530. — Nous avons dit que la loi du 24 vendé-

miaire an II avait organisé *des travaux de secours* par canton et par commune, pour occuper les indigents valides.

Ces travaux n'ont fait que changer de nom. Ils sont connus aujourd'hui sous la dénomination d'ateliers de charité, et sont spécialement destinés à donner de l'occupation aux ouvriers valides qui en manquent, dans la saison où le travail habituel n'offre plus de ressources. (*Circulaire des* 23 *septembre* 1816 *et* 7 *novembre* 1817.)

Les fonds pour les ateliers de charité se prennent sur ceux affectés aux dépenses facultatives.

L'on a vu, par ce qui précède, que les conseils généraux sont libres de voter cette dépense ou d'en appliquer les allocations à d'autres besoins plus urgents.

Suivant une instruction de 1832 du ministre de l'intérieur, les votes pour les ateliers de charité ne doivent être proposés que pour des ateliers effectifs, en faveur de la population sans travail, et non pour accroître les allocations applicables aux routes départementales ou aux travaux neufs sur les chemins vicinaux. Ces votes ne doivent d'ailleurs avoir lieu qu'autant que la situation financière du département le permet, après avoir assuré toutes les dépenses ordinaires d'une nécessité absolue. Dans tous les cas, c'est sur les centimes facultatifs qu'il convient d'y pourvoir.

§ 3. Secours alimentaires en nature.

531. — Enfin, dans les cas d'extrême misère locale, de disette ou de saison rigoureuse, les conseils généraux peuvent voter également sur les centimes des dépenses facultatives, des distributions alimen-

taires en nature, à la classe indigente. (*Circulaires de décembre* 1801 *et du* 2 *juillet* 1804.)

Tels sont les moyens dont les conseils généraux disposent sur les budgets départementaux, pour venir en aide, soit par des travaux publics, soit par des distributions en nature, à la classe indigente et manquant de travail.

532. — On évalue à près de 2 millions d'individus le nombre des Français indigents. Sur ce nombre, 1° 600,000 à peu près sont recueillis annuellement dans les hospices et hôpitaux, dont la fortune apparente est d'environ 60 millions, y compris 10 millions pour les établissements de Paris; 2° 700,000 individus sont secourus à domicile par les bureaux de bienfaisance, qui ont annuellement à leur disposition une somme d'environ 10 millions; 3° le surplus reste à pourvoir, soit au moyen d'ateliers provisoires ou de maisons de travail libre ou forcé, soit au moyen des secours de la charité particulière, ou avec des aumônes exercées par l'intermédiaire du clergé, des sœurs et des établissements religieux. Il est presque impossible d'évaluer l'importance de ces dernières ressources; mais on peut affirmer que les fonds de charité dont le clergé dispose sans contrôle, s'élèvent bien au delà des 10 millions attribués aux bureaux de bienfaisance. Si, à toutes ces ressources, on ajoute les subventions que les villes les plus riches et les plus importantes allouent à leurs hôpitaux et hospices, on trouve que le budget général de la charité publique s'élève en France à plus de 100 millions.

Peut-être serait-il possible de diminuer les sacri-

fices que la bienfaisance publique et la charité privée s'imposent pour secourir l'indigence, si l'on augmentait le nombre des établissements hospitaliers où l'on est admis dans la vieillesse moyennant une rétribution fixe ou annuelle.

La fondation de semblables maisons, paraît être le complément nécessaire de la création des caisses d'épargnes.

CHAPITRE XXVII.

VOYAGEURS INDIGENTS.

533. — Le décret des 30 mai et 13 juin 1790, art. 7, accorda trois sous par lieue à tout individu indigent, porteur d'un passe-port et retournant dans sa commune.

Ce secours devait être donné par les municipalités, successivement de dix en dix lieues.

Le passe-port était visé par l'officier municipl auquel il était présenté, et la somme délivrée au voyageur devait y être relatée.

Suivant l'art. 13 de ce décret, le trésor public était chargé de fournir les sommes nécessaires pour rembourser cette dépense extraordinaire, tant aux municipalités qu'aux hôpitaux.

L'indemnité de quinze centimes aux voyageurs indigents se paye encore aujourd'hui; l'art. 12, n° 12, de la loi du 10 mai 1838 comprend les frais de route des voyageurs indigents parmi les dépenses de la première section du budget. Les caisses com-

munales en font toujours l'avance, dans certaines étapes déterminées par l'administration ; mais maintenant, les communes sont remboursées de ces avances, aux termes du décret du 28 février 1810, au moyen de mandats des préfets sur le crédit spécial ouvert à cet effet au budget départemental.

534. — Voici, d'après les instructions ministérielles, quelles sont les pièces à produire aux payeurs du trésor, à l'appui des ordonnances et mandats de payement.

Les payements étant presque toujours faits à titre de remboursement à des receveurs communaux qui font l'avance de ce service, on exige : 1° la quittance du receveur ; 2° les mandats ou bons des autorités, en vertu desquels ces payements auraient été effectués par avance et sans quittances individuelles ; 3° l'état nominatif des individus secourus, indiquant le lieu de départ, celui de passage et celui de destination, le motif du voyage, les sommes payées, etc. Cet état, dressé et certifié par le receveur municipal qui a fait l'avance, ainsi que par l'autorité locale, doit être visé par le préfet.

535. — Une circulaire du ministre de l'intérieur, du 13 mai 1810, trace, à l'égard de cette dépense, les règles suivantes dont elle prescrit l'observation :

« Les passe-ports des voyageurs indigents doivent préciser la durée et le terme du voyage ; au delà du temps prescrit pour le faire, et après l'arrivée au lieu où il doit se terminer, ils ne doivent plus être reconnus valables. Les passe-ports doivent en outre contenir l'itinéraire à suivre par ceux qui en sont porteurs :

CHAPITRE XXVIII.

ENFANTS TROUVÉS ET ABANDONNÉS.

538. — La dépense des enfants trouvés et abandonnés est une des charges les plus pesantes que les départements aient à supporter.

« L'abus grossit de jour en jour, disait M. Necker en 1784, et ses progrès embarrasseront un jour le gouvernement; car le remède est difficile en n'employant que des palliatifs, et les partis extrêmes ne seraient approuvés qu'au moment où le désordre arriverait à un excès qui frapperait tous les yeux. »

Malheureusement, et quoique le mal se soit beaucoup accru depuis l'époque où ces paroles ont été prononcées, nous n'en sommes encore qu'à des palliatifs : c'est qu'en pareille matière, il est fort difficile de concilier l'économie réclamée par les contribuables, avec les devoirs que l'humanité commande.

Avant la révolution de 1789, le sort des enfants trouvés était réglé diversement dans chacune des provinces de France.

Un arrêt du parlement de Paris, rendu en forme de règlement le 30 juin 1664, sur les conclusions de l'avocat-général Talon, avait ordonné que tous les seigneurs de justice ou de fief seraient tenus de se charger de la nourriture des enfants qui, nés de père et mère inconnus, seraient exposés dans l'étendue de leur justice.

Cet arrêt était exécuté dans tout le ressort du parlement de Paris, et même dans d'autres provinces;

mais ailleurs, le fardeau de la nourriture et de l'entretien des enfants exposés était resté à la charge des communautés d'habitants (1).

Jusqu'à quel âge les enfants trouvés devaient-ils être nourris, soit par les seigneurs, soit par les communautés? Il n'y avait là-dessus, suivant M. Merlin (2), aucune règle certaine; et sur ce point, comme sur beaucoup d'autres, le législateur avait tout laissé au pouvoir discrétionnaire des cours souveraines.

Depuis l'heureuse impulsion donnée par Saint-Vincent de Paule, des établissements spéciaux avaient été fondés, pour les enfants trouvés, dans quelques villes, et notamment à Paris.

Mais tout en rendant un immense service à l'humanité, ces établissements, qui étaient fort rares, avaient le grave inconvénient d'attirer, pour ainsi dire, les dépôts d'enfants de toutes les parties du royaume.

On concevra sans peine que les seigneurs hauts-justiciers et les communautés d'habitants devaient s'empresser, pour alléger leurs dépenses, de se débarrasser des enfants à leur charge, en les faisant déposer dans ces établissements.

« Sa majesté est informée, dit le préambule d'un arrêt du conseil du 10 janvier 1779, qu'il vient tous les ans à la maison des enfants trouvés de Paris, plus de 2,000 enfants nés dans les provinces très-éloignées de la capitale. Ces enfants, que des soins paternels

---

(1) *Vide* Rép. de M. Merlin, v° *Exposition de part.*

(2) *Loco cit.*

pourraient à peine défendre contre les dangers d'un âge si tendre, sont remis sans précautions, et dans toutes les saisons, à des voituriers publics distraits par d'autres intérêts, et obligés d'être longtemps en route; de manière que ces malheureuses victimes de l'insensibilité de leurs parents souffrent tellement d'un pareil transport, que près des neuf dixièmes périssent avant l'âge de trois mois. »

Pour remédier à ces abus, l'arrêt du 10 janvier 1779 exigea que les enfants exposés dans les provinces fussent portés à l'hôpital le plus voisin, sans pouvoir, sous aucun prétexte, être portés à Paris, sous peine de mille livres d'amende. Le roi promettait de pourvoir, par assignation sur son trésor ou sur ses domaines, à la surcharge qui résulterait pour les hôpitaux de province de l'exécution de cette mesure.

Malgré cet arrêt, ces hôpitaux n'en continuèrent pas moins à favoriser le transport des enfants à Paris, parce qu'ils y trouvaient plus d'avantage.

539. — Tel était l'état des choses et de la législation, relativement aux enfants trouvés et abandonnés, lorsque la révolution éclata.

L'assemblée constituante avait aboli le régime féodal et tous les droits qui en dépendaient, tels que ceux de haute, moyenne et basse justice: elle ne pouvait laisser subsister les charges qui étaient attachées à ces droits.

Aussi, par un décret du 27 novembre 1790, elle déchargea les ci-devant seigneurs hauts-justiciers de l'obligation de nourrir et entretenir les enfants exposés et abandonnés dans leur territoire, et mit cette dépense à la charge de l'état.

L'assemblée s'était réservé de plus de statuer sur le nouveau régime qu'il convenait d'adopter pour l'éducation et la conservation des enfants trouvés. Elle avait chargé son comité de lui en présenter le plan.

Les événements politiques ne permirent point de s'occuper de ce projet; seulement, divers décrets ordonnèrent à la trésorerie de payer par trimestre, et d'avance, aux hôpitaux, les fonds nécessaires pour l'entretien des enfants.

Au lieu d'adopter un régime propre à extirper les anciens abus, la convention nationale se borna, par la loi du 4 juillet 1793, à donner à ces enfants le titre d'*enfants naturels de la patrie*.

Ces mots pompeux n'assurèrent pas mieux que les mesures antérieures le sort de ces enfants. Il fallait des fonds pour organiser ce service public avec tout le soin que l'humanité réclame; mais les événements politiques qui déchiraient alors la France, la rareté du numéraire et la dépréciation du papier-monnaie s'opposèrent à toute amélioration. Les hospices, dépouillés de leurs biens et ne recevant du gouvernement que des secours précaires et incertains, étaient eux-mêmes dans la détresse : ils la firent partager aux nourrices, celles-ci rapportèrent leurs enfants. Aussi, à l'avénement du directoire, le service des enfants trouvés était tombé dans le plus grand abandon.

Le gouvernement, à défaut de ressources pécuniaires, essaya au moins de tracer des règles propres à réprimer ces abus.

Tel fut l'objet de la loi du 27 frimaire an v.

Cette loi disposa que tous les enfants abandonnés nouvellement nés, seraient reçus gratuitement dans

tous les hospices civils; que le trésor public fournirait à la dépense de ceux qui seraient portés dans les hospices manquant de fonds affectés à cet objet; que jusqu'à leur majorité ou émancipation, les enfants resteraient sous la tutelle du président de l'administration municipale dans l'arrondissement de laquelle serait l'hospice où ils auraient été portés, et que les membres de l'administration seraient le conseil de tutelle; enfin, le dernier article de la loi punissait d'une détention d'un mois, celui qui porterait et celui qui aurait chargé de porter un enfant abandonné ailleurs qu'à l'hospice civil le plus voisin.

La même loi avait chargé le directoire de faire un règlement sur la manière dont les enfants abandonnés seraient élevés et instruits : c'est ce qu'il fit par l'arrêté du 30 ventôse an v.

Suivant cet arrêté, les enfants ne devaient rester à l'hospice que jusqu'au moment où ils auraient une nourrice, ou seraient mis en pension chez des particuliers, à moins de maladies ou accidents graves qui en empêcheraient le transport. Les enfants placés à la campagne ne pouvaient jamais être ramenés dans les hospices, à moins d'infirmités ou de maladies particulières qui les rendissent impropres à des travaux de force ou d'adresse. Les nourrices et particuliers pouvaient garder les enfants jusqu'à l'âge de douze ans; ils devaient les représenter tous les trois mois à la municipalité, et à toute réquisition, à un administrateur des hospices. Le commissaire du directoire exécutif près de l'administration cantonnale était chargé de veiller à l'exécution de cette mesure. Le taux des mois de nourrice ou pension était réglé par les ad-

ministrations centrales de département, à raison des localités et des différents âges. Le premier âge comprenait les douze premiers mois de l'enfant, qui devait recevoir une layette. La seconde et la troisième année formaient le second âge; le troisième âge allait jusqu'à sept ans révolus : et le quatrième jusqu'à douze ans.

Les nourrices devaient recevoir en outre une indemnité de 18 francs pour leurs bons soins, pendant les neuf premiers mois de l'existence des enfants, suivant l'attestation de l'autorité locale; et une autre indemnité de 50 francs pour chaque enfant élevé par elles, sans accident, jusqu'à l'âge de douze ans. A cet âge, les enfants qui n'étaient pas conservés par les nourrices et habitants auxquels ils avaient été d'abord confiés, étaient placés chez des cultivateurs, artistes ou manufacturiers, jusqu'à leur majorité, pour apprendre un métier conforme à leur goût et à leurs facultés. Les commissions administratives des hospices faisaient à cet effet toutes transactions particulières, et de plus, si les enfants manifestaient le désir de s'attacher au service maritime, les mêmes commissions étaient autorisées à faire des engagements ou traités avec des capitaines de navires. Les dépositaires d'enfants de l'âge de douze ans recevaient 50 francs d'indemnité, pour être employés à procurer à ces enfants les vêtements nécessaires. Les enfants qui, par leur inconduite ou la manifestation de quelques inclinations vicieuses, étaient reconduits dans les hospices, ne pouvaient être confondus avec les enfants y déposés comme orphelins, appartenant à des familles indigentes : ils devaient être placés seuls dans un local

particulier, sous la surveillance spéciale des administrateurs des hospices, qui étaient chargés de prendre les mesures convenables pour les ramener à leur devoir. Enfin, les commissions des hospices qui avaient placé les enfants abandonnés, déposés dans les établissements confiés à leur administration, étaient chargées d'en surveiller l'éducation morale, conjointement avec les membres de l'administration municipale du canton auquel était confiée la tutelle de ces enfants par la loi du 27 frimaire an v.

Telles étaient les principales dispositions du règlement fait par le directoire. On voit que les mesures qu'il prescrivait étaient dictées par un sage esprit de prévoyance. Toutefois, l'expérience fit reconnaître dans ce règlement et dans la loi du 27 frimaire deux vices qui paralysaient les efforts des administrateurs, et s'opposaient à toute amélioration réelle du sort des enfants trouvés.

D'abord, on ne tarda pas à s'apercevoir que tous les hospices indistinctement ne pouvaient pas être chargés de recevoir ces enfants. Ce service exige des soins et une surveillance spéciale que l'on ne peut trouver dans tous les établissements charitables. D'ailleurs, multiplier les tours, n'était-ce pas multiplier les abandonnements, en facilitant les dépôts et les expositions?

D'un autre côté, tous les hospices n'avaient point les revenus suffisants pour assurer ce service : la loi et l'arrêté avaient prévu ce cas, et ordonné le remboursement, par le ministre de l'intérieur, des avances faites par les hospices qui ne jouissaient d'aucun des revenus affectés à ces dépenses.

Mais de là naissaient mille difficultés dans l'exécution : les hospices faisaient tout pour se débarrasser d'une charge fort lourde, qui épuisait leurs ressources, et les laissait à la discrétion de l'autorité supérieure.

540. — Ces inconvénients avaient depuis longtemps frappé le gouvernement.

Aussi, en 1810, Napoléon appela son conseil d'état à délibérer sur cette importante matière, et dès les premiers jours de 1811, le décret du 19 janvier vint fixer le sort des enfants trouvés ou abandonnés, et des orphelins pauvres.

Voici le texte de ce décret.

TITRE PREMIER.

Arrt. 1er. Les enfants dont l'éducation est confiée à la charité publique, sont :

1° Les enfants trouvés;

2° Les enfants abandonnés;

3° Les orphelins pauvres.

TITRE II. — Des enfants trouvés.

Art. 2. Les enfants trouvés sont ceux qui, nés de pères et mères inconnus, ont été trouvés exposés dans un lieu quelconque, ou portés dans les hospices destinés à les recevoir.

Art. 3. Dans chaque hospice destiné à recevoir des enfants trouvés, il y aura un tour où ils devront être déposés.

Art. 4. Il y aura au plus dans chaque arrondissement, un hospice où les enfants trouvés pourront être reçus.

Des registres constateront, jour par jour, leur arrivée, leur sexe, leur âge apparent, et décriront les marques naturelles et les langes qui peuvent servir à les faire reconnaître.

TITRE III. — Des enfants abandonnés et orphelins pauvres.

Art. 5. Les enfants abandonnés sont ceux qui, nés de pères ou mères inconnus, et d'abord élevés par eux, ou par d'autres personnes à leur décharge, en sont délaissés, sans que l'on sache ce que les pères et mères sont devenus, ou sans qu'on puisse recourir à eux.

Art. 6. Les orphelins sont ceux qui, n'ayant ni père ni mère, n'ont aucun moyen d'existence.

TITRE IV. — De l'éducation des enfants trouvés, abandonnés et orphelins pauvres.

Art. 7. Les enfants trouvés nouveaux-nés seront mis en nourrice aussitôt que faire se pourra. Jusque-là, ils seront nourris au biberon, ou même au moyen de nourrices résidant dans l'établissement. S'ils sont sevrés ou susceptibles de l'être, ils seront également mis en nourrice ou sevrage.

Art. 8. Ces enfants recevront une layette. Ils resteront en nourrice ou en sevrage jusqu'à l'âge de six ans.

Art. 9. A six ans, tous les enfants seront, autant que faire se pourra, mis en pension chez des cultivateurs ou des artisans. Le prix de la pension décroîtra, chaque année, jusqu'à l'âge de douze ans, époque à laquelle les enfants mâles en état de servir seront mis à la disposition du ministre de la marine.

Art. 10. Les enfants qui ne pourront être mis en

pension, les estropiés, les infirmes, seront élevés dans l'hospice; ils seront occupés, dans des ateliers, à des travaux qui ne soient pas au-dessus de leur âge.

TITRE V. — Des dépenses des enfants trouvés, abandonnés et orphelins.

Art. 11. Les hospices désignés pour recevoir les enfants trouvés, sont chargés de la fourniture des layettes et de toutes les dépenses intérieures relatives à la nourriture et à l'éducation des enfants.

Art. 12. Nous accordons une somme annuelle de quatre millions pour contribuer au payement des mois de nourrice et des pensions des enfants trouvés et des enfants abandonnés.

S'il arrivait, après la répartition de cette somme, qu'il y eût insuffisance, il y sera pourvu par les hospices, au moyen de leurs revenus ou d'allocations sur les fonds des communes.

Art. 13. Les mois de nourrice et les pensions ne pourront être payés que sur des certificats des maires des communes où seront les enfants. Les maires attesteront chaque mois les avoir vus.

Art. 14. Les commissions administratives des hospices feront visiter, au moins deux fois l'année, chaque enfant, soit par un commissaire spécial, soit par les médecins ou chirurgiens vaccinateurs ou des épidémies.

TITRE VI. — De la tutelle et de la seconde éducation des enfants trouvés et des enfants abandonnés.

Art. 15. Les enfants trouvés et les enfants abandonnés sont sous la tutelle des commissions admi-

nistratives des hospices, conformément aux règlements existants. Un membre de cette commission est spécialement chargé de cette tutelle.

Art. 16. Lesdits enfants, élevés à la charge de l'état, sont entièrement à sa disposition; et quand le ministre de la marine en dispose, la tutelle des commissions administratives cesse.

Art. 17. Les enfants ayant accompli l'âge de douze ans, desquels l'état n'aura pas autrement disposé, seront, autant que faire se pourra, mis en apprentissage; les garçons chez des laboureurs ou des artisans; les filles chez des ménagères, des couturières, ou autres ouvrières, ou dans des fabriques et manufactures.

Art. 18. Les contrats d'apprentissage ne stipuleront aucune somme en faveur ni du maître ni de l'apprenti, mais ils garantiront au maître les services gratuits de l'apprenti, jusqu'à un âge qui ne pourra excéder vingt-cinq ans, et à l'apprenti la nourriture, l'entretien et le logement.

Art. 19. L'appel à l'armée, comme conscrit, fera cesser les obligations de l'apprenti.

Art. 20. Ceux des enfants qui ne pourraient être mis en apprentissage, les estropiés, les infirmes, qu'on ne trouverait point à placer hors de l'hospice, y resteront à la charge de chaque hospice.

Des ateliers seront établis pour les occuper.

TITRE VII. — De la reconnaissance et de la réclamation des enfants trouvés et des enfants abandonnés.

Art. 21. Il n'est rien changé aux règles relatives à la reconnaissance et à la réclamation des enfants

trouvés et des enfants abandonnés; mais, avant d'exercer aucun droit, les parents devront, s'ils en ont les moyens, rembourser toutes les dépenses faites par l'administration publique ou par les hospices; et dans aucun cas, un enfant dont l'état aurait disposé, ne pourra être soustrait aux obligations qui lui ont été imposées.

TITRE VIII. — Dispositions générales.

Art. 22. Notre ministre de l'intérieur nous proposera, avant le 1er janvier 1812, des règlements d'administration publique, qui seront discutés en notre conseil d'état. Ces règlements détermineront, pour chaque département, le nombre des hospices où seront reçus les enfants trouvés, et tout ce qui est relatif à leur administration quant à ce, notamment un mode de revue des enfants existants, et de payement des mois de nourrice ou pensions.

Art. 23. Les individus qui seraient convaincus d'avoir exposé des enfants, ceux qui feraient habitude de les transporter dans les hospices, seront punis conformément aux lois (1).

Art. 24. Notre ministre de la marine nous présentera incessamment un projet de décret tendant : 1° à organiser son action sur les enfants dont il est parlé aux articles précédents; 2° pour régler la manière d'employer sans délai ceux qui, au 1er janvier dernier, ont atteint l'âge de douze ans.

Art. 25. Notre ministre de l'intérieur est chargé de l'exécution du présent décret.

---

(1) *Voyez* Code pénal, art. 345 et suivants.

Telles sont les dispositions législatives qui servent encore aujourd'hui de base au service des enfants trouvés.

541. — On aura sans doute remarqué, que Napoléon crut devoir mettre entièrement à la disposition de l'état pour le service de la marine, dès l'âge de douze ans, les enfants recueillis et élevés par la charité publique.

Mais cette disposition, directement contraire au principe d'égalité devant la loi proclamé par la Charte constitutionnelle, est, depuis 1814, considérée comme abrogée.

Les enfants élevés à la charge de l'état, sont donc aujourd'hui, relativement à leurs droits civils et politiques, soumis comme les autres citoyens, indistinctement aux mêmes lois.

542. — Il nous reste à examiner quelles sont, d'après le décret de 1811 et les lois et ordonnances postérieures, les attributions des conseils généraux relativement aux enfants trouvés.

Ces attributions ont pour objet :

1° De voter les sommes nécessaires pour assurer ce service; d'en surveiller l'emploi et d'en vérifier les comptes;

2° D'exprimer un avis sur les mesures les plus propres à améliorer cette importante partie de l'administration.

543. — Le service des enfants trouvés et abandonnés, mis à la charge de l'état par la loi du 10 décembre 1790, maintenu au rang des dépenses générales par la loi du 11 frimaire an VII, fut classé parmi les dépenses variables des départements, par

acte du gouvernement du 25 vendémiaire an x. La loi du 10 mai 1838 a confirmé ces dispositions, en comprenant (art. 12, n° 11) dans la première section du budget départemental, les dépenses des enfants trouvés et abandonnés, pour la part afférente au département, conformément aux lois. Toutefois les centimes départementaux ne sont pas seuls chargés de cette dépense.

En cas d'insuffisance du minimum obligatoire fixé, sur les centimes affectés aux dépenses ordinaires, ainsi que nous l'expliquerons ci-après, par le ministre de l'intérieur pour chaque département, les hospices désignés pour recevoir les enfants trouvés, ainsi que les communes, sont appelés à concourir à cette dépense.

De plus, il y a certaines amendes affectées spécialement au payement des mois de nourrice.

Examinons successivement chacune de ces ressources.

Le contingent des départements dans les dépenses des enfants trouvés et abandonnés se prélève, ainsi que nous venons de le dire, sur les centimes destinés aux dépenses ordinaires.

En l'an x il ne fut crédité pour ce service, sur ces centimes, qu'une somme de 1,253,140 fr., en ce qui concerne les départements de la France actuelle.

On voit par l'art. 12 du décret, qu'en 1811, il y fut affecté une somme de quatre millions, répartie à la vérité sur un plus grand nombre de départements que ceux qui composent aujourd'hui le royaume.

Depuis la restauration, et malgré les pertes de ter-

ritoire que la France a subies à la suite des traités de 1814 et 1815, la même somme de quatre millions a continué d'être prélevée sur lesdits centimes pour faire face à cette dépense, et cette somme est de beaucoup insuffisante, preuve manifeste de l'augmentation sans cesse croissante des enfants trouvés.

La répartition des quatre millions entre tous les départements est faite chaque année par le ministre de l'intérieur, conformément aux chiffres des enfants à la charge de chacun d'eux, et à la dépense de ce service pendant l'année précédente.

Chaque département est informé de cette répartition en ce qui le concerne. Cette mesure a pour objet de fixer un *minimum* obligatoire pour le département auquel il est alloué, minimum en-deçà duquel il n'est point permis aux conseils généraux de se placer, sans compromettre le service. (*Circulaire du* 27 *mars* 1817.) Les conseils généraux, au contraire, peuvent toujours, lorsque les recettes de la première section du budget en offrent le moyen, dépasser ce minimum, et venir par là au soulagement des hospices et des communes. Le ministre ne peut qu'approuver ces augmentations, ainsi que les votes qui auraient lieu, dans la même intention, sur le produit des centimes facultatifs; mais le minimum fixé pour assurer le service des enfants trouvés dans le département, ne peut jamais être affecté à une autre destination; et le ministre veille à ce qu'il soit employé au service pour lequel il est alloué. (*Instruction sur les budgets et la comptabilité des départements*, 1832.)

Ainsi, les conseils généraux n'ont aucun pouvoir sur la fixation et l'emploi du minimum obligatoire

provenant, soit des centimes ordinaires, soit de la répartition du fonds commun.

Il n'en est pas de même des centimes facultatifs qu'ils peuvent employer à ce service.

Les conseils sont entièrement maîtres de les voter, ou de se restreindre à l'emploi du minimum obligatoire imposé par le ministre.

Les motifs de cette différence sont faciles à saisir.

D'une part, en fixant un minimum que le département doit nécessairement employer, la loi a limité sa part contributive dans la dépense des enfants trouvés.

D'un autre côté, le décret de 1811, art. 12, § 2, et les lois postérieures ont appelé les hospices et les communes, en cas d'insuffisance des sommes provenant de la répartition du fonds de quatre millions, à parfaire le surplus; et la loi du 10 mai 1838, art. 4, nº 15, appelle les conseils généraux à délibérer sur la part de la dépense des enfants trouvés et abandonnés, qui sera mise à la charge des communes, et sur les bases de la répartition à faire entre elles. Il est donc certain que les conseils généraux ont rigoureusement le droit de s'en tenir au minimum qui leur est imposé par le décret, sans qu'on puisse les obliger à combler la différence au moyen de centimes facultatifs ou extraordinaires.

Mais il n'est point un seul département qui, dans le but d'alléger les obligations des hospices et des communes, et de ménager des ressources à des intérêts locaux qui méritent la préférence, ne dépasse le minimum, soit par un supplément d'allocation au

budget des dépenses ordinaires, lorsqu'il y a moyen, soit par un vote spécial sur les centimes facultatifs.

544. — On remarquera toutefois, que les allocations départementales ne doivent jamais être employées qu'au payement des mois de nourrice et des pensions des enfants.

C'est ce qui résulte clairement des art. 11 et 12 du décret.

En effet, l'art. 11 porte que les hospices désignés pour recevoir les enfants trouvés, sont chargés *de la fourniture des layettes et de toutes les dépenses intérieures relatives à la nourriture et à l'éducation des enfants.*

Suivant l'art. 12, les quatre millions pris sur les centimes départementaux, ne sont accordés que pour *contribuer au payement des mois de nourrice et des pensions* des enfants trouvés et abandonnés.

Les fonds départementaux ne peuvent donc pas être employés soit à la fourniture des layettes, soit aux dépenses intérieures faites dans les hospices.

545. — Le deuxième paragraphe de l'art. 12 veut, qu'en cas d'insuffisance des fonds provenant de la répartition des quatre millions, il soit pourvu au payement des mois de nourrice et des pensions, par les hospices, au moyen de leurs revenus ou d'allocations sur les fonds des communes.

Dans quelle proportion le déficit doit-il être supporté par les hospices et les communes, et quelles sont les formalités à suivre pour arriver à cette contribution?

Le décret ne s'explique nullement sur ces points.

Mais les lois de finances qui, à partir de celle du

25 mars 1817, ont maintenu le service des enfants trouvés au nombre des dépenses variables des départements, sans préjudice du concours des communes, ont tracé les règles à suivre en pareil cas, au moins en ce qui concerne les allocations communales.

Suivant l'art. 25, n° 2, § 7, de la loi du 17 juillet 1819, le concours des communes doit avoir lieu, soit au moyen d'un prélèvement proportionnel à leurs revenus, soit au moyen d'une répartition proposée par le conseil général sur l'avis du préfet, et approuvée par le ministre compétent. Il résulte de cette disposition, que le conseil général est maître de proposer au ministre l'adoption de l'un ou l'autre moyen, et même des deux simultanément.

En cas de prélèvement, le conseil désignera les communes qui devront y concourir et celles qui en seront exceptées; il fixera la somme que celles désignées auront à payer, en déterminant cette somme par commune : car la loi n'exige point que la proportion soit partout la même.

En cas de répartition, toutes les communes seront indistinctement appelées à combler le déficit.

Mais ici une grave difficulté se présente : toutes les communes ne sont point également riches, peuplées, commerçantes, etc., elles ne peuvent donc être appelées à contribuer toutes indistinctement *et par tête*, à l'acquit de la répartition. Quelles bases adopter à cet égard? dans le silence le plus complet de la loi et des instructions, nous pensons qu'il est de la justice de fixer la répartition entre toutes les communes, au moyen de centimes additionnels, proportionnellement à ce que chacune d'elles paye en principal de

contributions foncière, personnelle et mobilière, des portes et fenêtres et des patentes.

A la différence des communes, dont, en cas de répartition, aucune n'est exemptée d'acquitter sa part, tous les hospices ne sont pas tenus de cette charge.

Il n'y a que ceux *désignés pour recevoir les enfants,* auxquels s'appliquent les dispositions du § 2 de l'article 12 du décret de 1811.

Et ces hospices ne peuvent être ainsi désignés, suivant l'art. 22, que par un règlement d'administration publique, discuté en conseil d'état.

546. — Indépendamment des centimes départementaux, des subventions des communes, des fournitures et allocations des hospices, le fonds destiné au service des enfants trouvés s'accroît en outre du produit de certaines amendes que les lois et ordonnances y ont spécialement affecté.

C'est ce qui résulte notamment de l'arrêté des consuls du 25 floréal an VIII, dont les dispositions sont ainsi conçues :

« Art. 1er. Les portions d'amendes et de confiscations attribuées par les lois rendues jusqu'à ce jour, aux hôpitaux, aux maisons de secours et aux pauvres, seront versées dans la caisse du receveur des hospices du chef-lieu de chaque département.

« Art. 2. Les fonds provenant de ces versements seront exclusivement employés au payement des mois de nourrice des enfants abandonnés, sur la répartition que le préfet sera tenu d'en faire d'après le bordereau de ces sommes que lui adressera le receveur, et d'après les états des enfants, qui lui seront remis

par les commissions administratives des hospices du département.

« Art. 3. Tous les ans, les préfets rendront compte au ministre de l'intérieur du montant et de l'emploi des sommes dont il est parlé dans les articles ci-dessus. »

Une instruction du ministre de l'intérieur, du 15 messidor an VIII, a expliqué les dispositions de l'arrêté du 25 floréal précédent.

Suivant cette instruction : « Les portions d'amendes attribuées au service des enfants trouvés consistent dans *le quart* des amendes de simple police, et *le tiers* de celles de police correctionnelle. De plus, doivent être affectées au même service, les amendes et confiscations provenant de la police municipale, rurale, forestière, du timbre, des patentes, poids et mesures et octrois municipaux. Les portions de ces amendes et confiscations versées sans application dans les caisses municipales, doivent être versées dans celle du receveur des hospices du chef-lieu de département, en vertu de l'art. 70 de la loi du 23 juillet 1791.

« Les greffiers doivent faire connaître au receveur des hospices des chefs-lieux, les jugements contenant adjudication d'amendes.

« Les préfets doivent toujours comprendre dans les projets d'établissement d'octrois, une disposition pour l'application de *moitié* des amendes ou confiscations à la dépense des enfants trouvés.

« Enfin, le compte de l'emploi de ces amendes doit être dans la même forme que celui prescrit pour les comptes des enfants trouvés. »

La loi du 28 ventôse an IX, relative à l'établissement

des bourses de commerce, porte dans son art. 8 les dispositions suivantes.

« Il est défendu, sous peine d'une amende qui sera au plus du sixième du cautionnement des agents de change, ou courtiers de la place, et au moins du douzième, à tous individus autres que ceux nommés par le gouvernement, d'exercer les fonctions d'agent de change ou courtier. L'amende sera prononcée correctionnellement par le tribunal de première instance, payable par corps, et applicable aux enfants trouvés. »

547. — On voit par ce qui précède que le fonds affecté au service des enfants trouvés se compose de ressources et de sommes provenant d'origines différentes.

Toutes ces ressources ne doivent pas figurer, soit en recette, soit en dépense, aux budgets départementaux.

Les contingents fournis par les communes et les hospices, de même que le produit des amendes, n'y figurent que comme renseignement et pour mémoire. Ils ne doivent pas faire partie des recettes de ces budgets. Le versement en est effectué chez le receveur général du département, pour être porté au compte des fonds communs des cotisations municipales et particulières (*Instruction sur les budgets et la comptabilité des départements*, 1832.)

Par la même raison, les comptes de dépenses de ce service, se divisent en autant de comptes séparés qu'il y a de ressources et d'allocations distinctes.

Ainsi, les comptes des layettes et dépenses intérieures faites conformément à l'art. 11 du décret de 1811, sont rendus par les administrateurs des hos-

pices aux commissions administratives de ces établissements.

Les comptes d'emploi des subventions prises, soit sur les revenus des hospices, soit sur les communes, conformément au § 2 de l'art. 12, ainsi que sur le produit des amendes, sont rendus directement par les préfets au ministre de l'intérieur.

Enfin, le compte des dépenses acquittées sur les fonds départementaux est présenté par le préfet à l'approbation du conseil général.

Ce mode de comptabilité est sans doute conforme au principe qui veut qu'il y ait autant de comptes séparés qu'il existe de spécialités dans les recettes.

On doit même reconnaître, en ce qui concerne les fournitures de layettes et autres faites par les hospices dans leur intérieur pour la nourriture et l'éducation des enfants, qu'il serait contraire aux véritables principes de changer les règles établies; car ces dépenses sont exclusivement votées par les commissions administratives de ces établissements, et ordonnancées par les administrateurs.

Mais il n'en est pas de même des subventions communales, de celles des hospices et des produits des amendes.

D'une part, c'est le conseil général qui détermine, sauf l'approbation du ministre, la part contributive des hospices et des communes.

D'un autre côté, c'est le préfet seul qui ordonnance le payement des dépenses à acquitter sur ces ressources, aussi bien que sur les fonds départementaux. (*Arrêté du* 25 *vendémiaire an* x, art. 3.)

Enfin, ces produits divers ne sont versés dans la

caisse du receveur général qu'à titre de complément, à cause de l'insuffisance des fonds départementaux, et pour subvenir à une dépense départementale.

Il y aurait donc, ce nous semble, plus de régularité, si les comptes de ces ressources étaient, comme ceux rendus pour les fonds départementaux, soumis à l'examen du conseil général (1).

548. — Les attributions du conseil général, en ce qui concerne le service des enfants trouvés, ne se bornent pas au vote pur et simple des dépenses et à l'examen des comptes.

Bien que dans ce service, comme dans toutes les autres branches de l'administration départementale, les mesures d'exécution appartiennent au préfet seul, toutefois, le conseil est appelé à délibérer sur l'adoption de ces mesures.

Ce droit appartient au conseil, non-seulement parce que les mesures proposées peuvent affecter le chiffre des dépenses, mais encore parce que, d'après la loi, le conseil est investi du pouvoir d'exprimer son opinion sur l'état et les besoins du département.

Les délibérations du conseil général sur cet objet, ont principalement pour but de diminuer la charge des enfants trouvés et d'améliorer tous les détails de ce service.

549. — Nous avons rapporté, au commencement de ce chapitre, les paroles prononcées par M. Necker

---

(1) La loi du 21 mai 1836 a déjà adopté un système semblable, en ce qui concerne les comptes à rendre des ressources de toutes espèces affectées aux chemins vicinaux de grande communication. (*Voy.* le chap. XVIII.)

en 1784, sur les dangers de l'augmentation du nombre des enfants trouvés.

La prédiction de cet homme d'état ne s'est que trop fidèlement accomplie.

En 1789, le nombre de ces enfants n'était que d'environ 45,000.

Une circulaire du 19 vendémiaire an IX nous apprend qu'en l'an VIII (1800) le nombre s'élevait à 62,000, répartis à la vérité sur un teritoire plus étendu que celui de la France actuelle.

En 1820, ce chiffre était de 70,000 environ; maintenant il dépasse 130,000. La dépense a augmenté dans la même proportion : elle s'élève aujourd'hui à plus de dix millions.

Cette progression croissante, qui menace d'engloutir la plus grande partie des ressources des départements, des hospices et des communes, appelle sérieusement l'attention du gouvernement et des chambres.

D'un autre côté, la morale publique n'est pas moins intéressée à rechercher et à combattre les causes de cette augmentation.

550. — Les conseils généraux ont déjà cherché les moyens de diminuer la dépense et le nombre des enfants laissés à leur charge, soit en votant la suppression des tours dans les hospices d'arrondissement, soit en décidant le déplacement des enfants mis en nourrice.

Ces mesures ont été vivement attaquées; mais elles ont trouvé des défenseurs dans la grande majorité des conseils généraux, ainsi qu'il résulte des votes spéciaux émis à cet égard dans leur session de 1838.

Sans renouveler la discussion qui a eu lieu sur ce point, nous croyons devoir rappeler ici, que les mesures adoptées par le ministre de l'intérieur, et auxquelles se sont associées les administrations départementales, n'ont pas été exclusivement dictées, comme on les en a accusées, par le seul désir d'obtenir des économies. En repoussant des hospices les enfants que leurs parents étaient reconnus en état de nourrir, le gouvernement a rempli son devoir; mais, en s'efforçant d'empêcher les abandons et de rattacher l'enfant à la mère, il n'a pas entendu que l'un et l'autre resteraient privés du secours dont ils pourraient avoir réellement besoin. En même temps que l'administration a prescrit une certaine surveillance sur les expositions, elle a voulu que des secours fussent accordés, pendant un temps plus ou moins long, aux mères qui, au lieu d'abandonner leurs enfants, consentaient à les garder et à les nourrir.

551. — La mesure des secours aux mères indigentes, pour les engager à conserver et à élever leurs enfants, a commencé à être mise en pratique à Paris, le 1er novembre 1837.

De là, cette mesure s'est propagée dans les départements; et on peut supposer qu'elle est aujourd'hui en vigueur dans plus d'un tiers de la France.

Le ministre de l'intérieur recommande aux préfets, en toute circonstance, la distribution des secours dont il s'agit. Cependant la seule instruction officielle qui en fasse mention est la circulaire du 6 août 1840.

Les secours sont applicables aux mères légitimes, dans les cas où elles seraient admises à abandonner leurs enfants.

Le mode de concession de ces secours a été, jusqu'à présent, réglé à peu près au gré des préfets et des conseils généraux qui les ont adoptés. Ainsi, aucune règle un peu générale ne s'est établie à cet égard; toutefois, ces secours sont généralement moindres que le taux des mois de nourrice et de pension; ils ne sont également concédés que pour un temps assez court, trois ou quatre années, par exemple; ils sont rarement accompagnés de layettes et vêtures; enfin, ils sont accordés directement par le préfet, après vérification de l'indigence de la mère.

Ainsi qu'il est facile de l'apercevoir, un enfant ainsi conservé aux soins de sa mère, ne coûte pas au département le tiers de ce que lui coûterait un enfant admis à l'hospice.

Ces secours n'étant en définitive que la représentation, à un moindre degré, des mois de nourrice et de pension, sont dès lors imputables sur la première section du budget départemental. La force des choses l'a établi ainsi, et aucune objection ne s'est élevée à cet égard.

La mesure dont il s'agit a été peu envisagée sous le rapport de la légalité, mais sous le côté moral, elle a été vivement attaquée. On l'a représentée, dans le principe comme pouvant exercer une fâcheuse influence sur la conduite des filles, en offrant en quelque sorte une prime au libertinage. On a semblé craindre que le spectacle d'une mère naturelle, élevant son enfant, parallèlement à la mère légitime, ne fût d'un

fâcheux effet, et n'ôtât au concubinage une partie de la défaveur qu'il importe de lui laisser.

L'inconduite des filles, a-t-on répondu, tient à d'autres causes que la perspective d'un modique secours essentiellement facultatif et révocable. Les résultats de la faute commise n'en existent pas moins parce que l'enfant, au lieu de rester aux soins de sa mère, sera caché dans quelque hospice ou dans des campagnes éloignées. On peut même dire que le spectacle des embarras que cause le soin d'élever un enfant, sera un avertissement permanent pour les filles qui seraient tentées de se laisser aller à l'inconduite.

Rappeler les mères au sentiment de l'amour maternel, c'est servir la morale. Cela est tellement vrai, que les filles qui conservent leurs enfants retombent rarement dans leur première faute : elles parviennent même souvent, par un mariage postérieur, à retrouver un père, ou, au moins, un protecteur à leur enfant.

En ce qui concerne plus spécialement les enfants, on a remarqué que ceux qui restent aux mains de leurs mères, quelque indigentes qu'elles soient, ne sont frappés que par une mortalité moitié moindre que celle qui atteint les enfants exposés dans les hospices ; ils conservent, d'ailleurs, un état civil, et échappent ainsi à la condition d'enfants trouvés dont la défaveur pèserait sur tout leur avenir.

552. — Pour compléter les résultats des mesures prescrites par le gouvernement, les uns ont demandé que l'on forçât, comme autrefois, mais sous des peines moins sévères, toute fille enceinte à faire sa déclaration de grossesse, et à rester ou à retourner

dans sa commune, pour y nourrir son enfant sous la surveillance du maire.

D'autres désirent que l'on rétablisse dans la législation actuelle l'obligation, non-seulement pour les père et mère, mais pour les parents au degré successible, de nourrir et d'élever les enfants.

On a proposé aussi de les envoyer au delà des mers, fonder des colonies; enfin, la mesure de mettre ces enfants à la disposition du ministre de la marine, bien que contraire à la Charte, trouve encore des partisans.

Suivant quelques publicistes, le meilleur moyen de diminuer le nombre des enfants trouvés serait de secourir les mères indigentes, au moyen d'associations de charité, telles que celles connues sous le nom de *charité maternelle*, et d'encourager et faciliter les mariages des pauvres, but que se propose à Paris l'association dite *de Saint-Régis*.

Sans discuter ici le mérite de chacune de ces propositions, bornons-nous à constater que l'accroissement des enfants trouvés semble tenir à quatre causes principales :

1° A la débauche qui entraîne presque toujours à sa suite l'oubli de tout principe religieux et moral;

2° A l'interdiction portée par l'art. 340 du code civil de la recherche de la paternité, sauf le cas d'enlèvement, et lorsque l'époque de l'enlèvement se rapporte à celle de la conception;

3° A l'indulgence avec laquelle est considérée l'exposition des enfants, puisqu'il faut, suivant la jurisprudence de la cour de cassation, arrêts des 7 juin 1834 et 30 avril 1835, que l'exposition d'un

enfant légitime ou non ait été accompagnée de *délaissement*, pour donner lieu à l'application de l'article 352 du code pénal ;

4° Et surtout, il faut le dire, à la facilité de l'admission des enfants dans les hospices et à celle de les en retirer.

Il est temps que les publicistes, le gouvernement et les chambres s'occupent sérieusement de cet important sujet ; car le mal *est arrivé à un excès qui frappe tous les yeux*, et les *palliatifs* employés jusqu'à ce jour sont tout à fait impuissants pour arrêter ses progrès.

CHAPITRE XXIX.

ALIÉNÉS INDIGENTS.

---

553. — Il n'y a que fort peu de temps que la loi s'est occupée du sort des aliénés indigents.

Avant 1789, on ne trouve dans la législation aucune disposition qui leur soit applicable. Aussi, les aliénés qui ne pouvaient être retenus et soignés par leur famille, à cause de leur extrême indigence, de leur turbulence ou de leur fureur, erraient dans les campagnes, objets de dérision et de pitié.

Lorsque l'insensé furieux pouvait menacer la sûreté publique, on l'enfermait dans les prisons où, confondu avec les criminels, il restait souvent enchaîné, mais toujours sans soins et sans traitement curatif.

La maison de Charenton, dirigée alors par les religieux de Saint-Jean-de-Dieu, recevait seulement

les insensés de Paris et des provinces les plus voisines; mais on ne leur y administrait presque aucun médicament.

La coupable indifférence de l'ancienne législation s'est prolongée jusqu'à nos jours.

La loi du 19-22 juillet 1791, art. 15, établit bien des peines contre ceux qui laisseraient divaguer des insensés ou des furieux, mais sans indiquer les moyens de prévenir les divagations.

Le code civil (art. 489 à 512), et le code de procédure civile (art. 890 à 897), ont déterminé les règles et les formes de l'interdiction, mais ne se sont occupés que de l'interdiction seule et de ses effets.

554. — Jusqu'en 1836 les frais de nourriture et de traitement des aliénés indigents ont été considérés tantôt comme une dépense départementale, tantôt comme une charge des hospices, tantôt comme une charge de la commune où l'aliéné avait son domicile. Une décision du préfet de police, du 6 novembre 1815, qui ne s'appliquait qu'aux hospices de Paris, portait que les aliénés étrangers au département de la Seine, ne seraient entretenus dans les hospices de Bicêtre et de la Salpêtrière, qu'au moyen du payement de 1 fr. 35 cent. par jour. Cette pension était à la charge des familles, à moins qu'elles ne prouvassent l'impossibilité absolue d'y pourvoir; et, dans ce cas, la pension devait être payée par la commune à laquelle les aliénés appartiennent, si cette commune avait des ressources suffisantes; ou bien, elle devait être acquittée, avec l'autorisation du ministre de l'intérieur, sur les fonds du budget départemental.

Mais deux avis du conseil d'état avaient déclaré, contrairement à cette décision, l'un, que les communes n'étaient pas tenues aux dépenses des aliénés indigents ; l'autre, que les hospices n'étaient pas non plus obligés à cette dépense.

555. — Les conseils généraux ayant été consultés par le ministre de l'intérieur, soixante-treize émirent l'avis que la dépense des aliénés indigents devait être supportée par les départements.

Le pouvoir législatif sanctionna cette opinion, dans la session de 1836, en insérant dans la loi du 18 juillet, relative au budget des dépenses de 1837, la disposition suivante, qui fut reproduite dans le même budget, pour l'exercice suivant :

« Art. 6. Sont assimilées aux dépenses variables départementales réglées par la loi du 31 juillet 1821, les dépenses pour les aliénés indigents, sans préjudice du concours de la commune du domicile de l'aliéné, conformément à la base proposée par le conseil général, sur l'avis du préfet, et approuvée par le ministre de l'intérieur, sans préjudice également, s'il y a lieu, du concours des hospices. »

Cette disposition, insérée dans une loi de finances, était purement transitoire ; elle devait être suivie d'une loi qui réglât complétement le sort des aliénés, les obligations imposées aux départements, aux communes, et toutes les autres questions se rattachant à cet important service de l'administration publique.

556. — Tel a été l'objet de la loi du 30 juin 1838, adoptée après une discussion approfondie des deux chambres, pendant deux sessions consécutives.

Cette loi a été reçue avec reconnaissance par tous

les vrais amis de l'humanité; elle comble une lacune importante dans notre législation administrative; considérée dans son but et dans ses effets, elle est une garantie tout à la fois pour la liberté individuelle et pour la sûreté publique; elle tend à ménager aussi l'honneur des familles, et à favoriser l'application des meilleurs moyens curatifs pour la plus triste des infirmités.

Cette loi investit les conseils généraux d'attributions fort importantes; elle les appelle à voter les dépenses des aliénés à la charge du département, elle rend leur concours nécessaire pour l'exécution d'un grand nombre de mesures, et les associe à la surveillance que le préfet doit spécialement exercer sur les établissements d'aliénés.

Nous allons expliquer toutes les dispositions de cette loi, qu'il importe aux conseillers généraux de connaître, comme se rattachant à l'exercice de leurs attributions, en nous aidant de la discussion des chambre, et des circulaires ministérielles.

557. — L'art. 1er de la loi porte : « Chaque département est tenu d'avoir un établissement public, spécialement destiné à recevoir et soigner les aliénés, ou de traiter, à cet effet, avec un établissement public ou privé, soit de ce département, soit d'un autre département.

« Les traités passés avec les établissements publics ou privés devront être approuvés par le ministre de l'intérieur. »

La faculté accordée aux départements de traiter avec des établissements publics ou privés, situés sur leur territoire, ou sur celui d'un autre département,

prouve que chacun d'eux n'est pas tenu de posséder un établissement en propre. Certains départements renferment trop peu d'aliénés, pour qu'il y ait lieu de leur consacrer une maison; dans d'autres, une création nouvelle serait nécessaire, et elle donnerait lieu à une dépense excessive, comparée aux besoins en vue desquels elle serait faite; enfin, l'expérience a démontré que les grands établissements sont préférables aux autres. Les moyens curatifs, le personnel nécessaire, la disposition spéciale des localités peuvent plus facilement y être obtenus, et les soins d'une bonne administration, d'une gestion économique concourent avec les enseignements de l'art, pour les conseiller. (*Rapport de M. Vivien à la chambre des députés.*)

Voilà pourquoi la loi a laissé aux départements la faculté de traiter avec des établissements publics ou privés, sans les obliger d'en élever à leurs frais. Il vaudrait encore mieux que deux ou plusieurs départements s'unissent pour fonder et entretenir un établissement commun. Cette réunion est dans l'esprit de la loi, et le gouvernement devrait la favoriser. Sans doute, dans ce cas, l'éloignement de l'asile pourra augmenter plus ou moins les frais de transport des malades; mais, d'un autre côté, le prix de journée est toujours moins élevé dans les grands établissements, et les dépenses de construction, d'appropriation, d'entretien et d'ameublement, ainsi que celles du personnel, sont moins considérables pour un seul grand établissement que pour plusieurs petits.

558. — Le conseil général doit être consulté par le préfet sur tous les traités à passer ou à renouveler

avec des établissements publics ou privés, pour l'entretien et le traitement des aliénés du département.

Ces traités doivent être approuvés par le ministre de l'intérieur.

Le principal objet des traités passés avec les établissements privés, est de déterminer le prix moyennant lequel les aliénés y seront reçus et soignés. Dans les traités passés avec les établissements publics, il n'y a au contraire aucune stipulation de prix à stipuler. Car, suivant le deuxième paragraphe de l'article 26 de la loi, la dépense de l'entretien, du séjour et du traitement des personnes placées dans les hospices ou établissements publics d'aliénés, doit être réglée d'après un tarif arrêté par le préfet. Ce n'est que conformément au prix ainsi réglé que les placements peuvent être opérés. C'est au préfet seul qu'il appartient de statuer sur ce tarif, conformément à l'art. 26 de la loi; toutefois, par la circulaire du 5 août 1839, le ministre de l'intérieur a prescrit aux préfets, avant d'arrêter ce tarif, de prendre l'avis du conseil général et d'entendre également les observations et l'avis de la commission administrative de l'asile.

D'après la même circulaire, rien ne s'oppose à ce que ce tarif établisse diverses classes et divers prix de pensions. Ainsi, un prix pourra être fixé pour les aliénés placés aux frais du département, et un prix un peu plus élevé pour les aliénés placés aux frais des familles ou des départements étrangers. Dans les établissements qui reçoivent des pensionnaires placés volontairement, il convient de fixer pour les aliénés des classes et des prix spéciaux, qui

permettent, autant que possible, de les entourer de toutes les commodités et de tous les agréments compatibles avec leur position, et qui, en même temps, procurent à l'établissement un bénéfice raisonnable. Les familles restent libres de choisir, dans ces limites, la classe qu'elles préfèrent.

559. — L'approbation que le ministre de l'intérieur doit donner aux traités passés par les préfets avec des établissements d'aliénés, publics ou privés, n'a pas seulement pour objet les conditions relatives au prix et au régime intérieur; elle comprend également tout ce qui rentre dans l'intérêt départemental, tout ce qui se rattache à l'organisation générale du service des aliénés; ainsi, le ministre devra rechercher, si le traité soumis à son approbation est la meilleure manière dont le département puisse venir au secours des aliénés, si l'on ne doit pas plutôt former un établissement spécial; il devra se rendre compte de l'importance de l'établissement, s'assurer qu'il est en état de répondre aux engagements contractés, et faire en sorte, enfin, que les aliénés des divers points de la France soient répartis entre les établissements publics et privés, de manière qu'aucun de ceux-ci ne soit chargé au delà de ses facultés. (*Rapport de M. Vivien à la chambre des députés.*)

560. — Aux termes de l'art. 24 de la loi, les hospices et hôpitaux civils sont tenus de recevoir provisoirement les personnes qui leur seront adressées en vertu des art. 18 et 19, jusqu'à ce qu'elles soient dirigées sur l'établissement spécial destiné à les recevoir, ou pendant le trajet qu'elles feront pour s'y rendre. — Dans toutes les communes où il existe des hospices

ou hôpitaux, les aliénés ne peuvent être déposés ailleurs que dans ces hospices ou hôpitaux. Dans les lieux où il n'en existe pas, les maires doivent pourvoir à leur logement, soit dans une hôtellerie, soit dans un local loué à cet effet. — Dans aucun cas, les aliénés ne peuvent être ni conduits avec les condamnés ou les prévenus, ni déposés dans une prison. — Ces dispositions sont applicables à tous les aliénés dirigés par l'administration sur un établissement public ou privé.

Nonobstant les prescriptions formelles de cet article, plusieurs préfets avaient proposé au ministre de l'intérieur, avant l'organisation complète du service des aliénés, de continuer jusqu'à nouvel ordre, et comme la seule chose possible, l'usage d'admettre les aliénés dans les maisons d'arrêt, jusqu'à leur transport dans l'établissement destiné à les recevoir.

Le ministre, par sa circulaire du 18 septembre 1838, s'est élevé avec force contre une pareille proposition. « Séquestrer ou conduire les aliénés avec des condamnés ou des prévenus, dit cette instruction, est une habitude justement flétrie par l'opinion publique et par la législation, c'est un outrage à la morale aussi bien qu'un attentat contre la personne. » Le ministre a donc recommandé aux préfets, de la manière la plus expresse, la stricte exécution de l'art. 24 de la loi, en leur faisant observer que l'inexécution de prescriptions légales de cette nature emporterait, pour les administrateurs de tous les degrés, une grave responsabilité.

Ainsi, sans s'arrêter aux objections tirées de l'insuffisance des locaux, les préfets doivent prescrire

aux administrateurs d'hospices d'aviser aux moyens d'assurer, le mieux qu'il se peut faire, en raison des nécessités du service, la garde provisoire de l'aliéné qui leur sera envoyé. Si les salles de malades étaient entièrement remplies, on placerait l'aliéné dans une des salles affectées aux autres services de la maison, fût-ce même aux logements des employés du service intérieur, quels qu'ils soient; et, s'il était nécessaire, on le ferait garder à vue. Des mesures analogues doivent être indiquées aux maires, pour les communes où il n'existe pas d'hospices ou d'hôpitaux. Le préfet ne doit pas perdre de vue que le séjour de l'aliéné, dans le cas dont nous parlons, est essentiellement provisoire, et qu'il lui appartient spécialement d'en abréger la durée par l'activité qu'il peut mettre à pourvoir au placement définitif du malade. (*Même circulaire.*)

561. — Les frais occasionnés ainsi aux hospices et aux communes, par le séjour provisoire des aliénés, doivent-ils rester à la charge de ces communes et de ces hospices, ou leur être remboursés ?

La circulaire du 5 août 1839 fait à cet égard une distinction.

Au nombre des hospices ou hôpitaux dans lesquels les aliénés sont déposés provisoirement jusqu'à la décision préfectorale qui ordonne leur placement, ou dans lesquels ils séjournent en passant, dans le cours de leur trajet à l'asile destiné à les recevoir définitivement, il en est qui ont été obligés de faire approprier des locaux, ou construire des cellules spéciales affectées à ce service. La dépense de ces constructions étant, pour ces hospices, la suite né-

cessaire de l'obligation nouvelle que la loi leur a imposée, cette dépense doit rester à leur charge exclusive. Si elle était trop onéreuse pour eux, le préfet pourrait seulement demander au conseil général de leur allouer, à titre de secours, une indemnité sur laquelle le ministre statuerait ultérieurement.

Mais la même solution ne doit pas être appliquée aux dépenses de nourriture ou autres, qu'occasionnent aux hospices dont il s'agit, les aliénés qui y sont transitoirement déposés. Le préfet doit fixer le taux de ces dépenses en arrêtant, conformément à l'art. 26 de la loi, un prix moyen de journée; et le nombre de journées d'aliénés que chaque hospice aura supporté, devra lui être remboursé.

Les communes devront être également remboursées des dépenses de même nature, qu'elles auront été obligées d'effectuer pour le logement des aliénés de passage dans des hôtelleries ou dans des locaux loués à cet effet.

Le montant des sommes employées à ces remboursements, ainsi que le montant des frais de transport, est ajouté aux frais ordinaires d'entretien de l'aliéné, et payé, comme ces derniers, savoir : par l'aliéné, par sa famille, ou enfin par le département, sauf le concours de la commune du domicile, ainsi que nous l'expliquerons ci-après.

562. — L'art. 25 de la loi du 30 juin 1838 porte: « Les aliénés dont le placement aura été ordonné par le préfet, et dont les familles n'auront pas demandé l'admission dans un établissement privé, seront conduits dans l'établissement appartenant au département, ou avec lequel il aura été traité.

« Les aliénés dont l'état mental ne compromettrait point l'ordre public ou la sécurité des personnes y seront également admis, dans les formes, dans les circonstances, et aux conditions qui seront réglées par le conseil général, sur la proposition du préfet, et approuvées par le ministre. »

Les dispositions de cet article demandent à être clairement expliquées.

La loi du 30 juin 1838 établit deux grandes divisions entre les diverses espèces d'aliénés.

Tout aliéné dangereux, dont la séquestration sera ordonnée par l'autorité publique, doit être reçu et traité aux frais du département, s'il ne possède personnellement aucune ressource. C'est principalement en vue de cette classe, que sont fondés les établissements publics; et l'autorité qui, dans un intérêt de sûreté générale, dispose de la personne de ces infortunés, est tenue de pourvoir à leur bien-être physique toujours, et à leur guérison quand elle est possible.

Le devoir de l'administration publique ne s'arrête pas là. Il est des aliénés dont la condition est trop déplorable, quoiqu'ils ne menacent point la sécurité des citoyens, pour que la société ne leur vienne pas en aide; tous ceux aussi qui sont en proie au premier accès d'un mal que l'art peut dissiper, doivent être admis à recevoir les secours de la science; et, quand sur tous les points du territoire des hôpitaux sont ouverts aux diverses maladies qui affligent l'humanité, la plus cruelle ne saurait être privée de ce bienfait.

Mais, si la loi ouvrait indistinctement les établissements créés ou subventionnés par les départements

à quiconque se prévaudrait du titre d'aliéné, elle faciliterait les plus ruineux abus. Les communes, pour se dégager du fardeau de leurs pauvres, les familles, pour se soustraire à leurs charges domestiques, ne manqueraient pas d'imposer au département, comme atteints d'aliénation mentale, tous les indigents incapables de subvenir à leur existence, et chez lesquels le moindre défaut d'intelligence pourrait servir de prétexte. Les établissements seraient bientôt encombrés, et les départements placés dans la pénible alternative de laisser s'accroître indéfiniment une dépense onéreuse, ou de refuser des secours aux nouveaux malades, le plus souvent mieux disposés que les autres à profiter des secours de l'art, tandis que toutes les places seraient occupées par des incurables.

Des mesures doivent être prises, pour que tous les aliénés dont la raison n'est pas irrévocablement détruite obtiennent un traitement immédiat et complet. Après avoir pourvu à cette nécessité, les départements pourront admettre dans leurs établissements les autres aliénés, avec toutes les restrictions propres à empêcher que leur nombre ne soit un obstacle à l'admission des malades en traitement.

Telle est la règle que le législateur a entendu tracer : telle est l'interprétation qui, dans les débats parlementaires, et notamment dans le rapport de M. Vivien à la chambre des députés, a été formellement donnée à l'art. 25 ci-dessus transcrit. Cette règle n'était point de nature à trouver place dans la loi ; aussi laisse-t-elle aux conseils généraux la faculté de prendre à ce sujet, toutes les dispositions convena-

bles, et de régler les formes et les conditions des admissions, de manière à pourvoir, dans de justes limites, à tous les besoins.

Ainsi, les établissements ouverts, aux termes de l'art. 1er, devront recevoir tous les aliénés dangereux dont l'autorité publique aura ordonné la séquestration; et, en outre, tous ceux dont les conseils généraux, sous l'approbation du ministre, auront autorisé l'admission.

C'est en ce sens que les conseils généraux doivent régler l'exécution de l'art. 25 de la loi.

563. — A part les circonstances générales qui peuvent déterminer l'admission des aliénés non dangereux, il est évident que les principales conditions que ces conseils doivent prendre en considération, sont de constater que les malades, admis à titre d'aliénés, ont réellement perdu la raison, et de faire rechercher avec soin si ces malades ou leurs familles ne possèdent pas des ressources sur lesquelles puissent être acquittés les frais de leur traitement et de leur entretien.

Les conseils généraux peuvent encore, s'ils le jugent convenable, ainsi que l'explique la circulaire du 5 août 1839, stipuler que les communes du domicile de ces aliénés payeront dans leur dépense une portion plus forte que dans la dépense des aliénés dangereux placés d'office; pourvu, toutefois, que ce concours des communes ne dépasse pas les limites qui ont été dans l'intention de la loi, et que nous expliquerons plus tard. (*Voy.* nos 575 et suiv.)

564. — Mais ces conseils ne doivent point exiger des conditions qui rendraient les admissions impos-

sibles, ou qui, en y apportant de trop longs retards, leur feraient perdre leur plus grande utilité. (*Même circulaire.*)

Ainsi, il ne convient pas d'exiger, comme quelques départements l'avaient proposé, que la famille de l'aliéné ou qu'une personne solvable prenne l'engagement de payer sa pension. Les familles qui peuvent payer une pension pour leur parent atteint d'aliénation, trouvent toujours les moyens de le faire traiter, et n'ont pas besoin, pour cela, de recourir à l'intervention des départements et de l'autorité publique. C'est des indigents que le législateur s'est préoccupé; c'est pour eux qu'il a inscrit dans la loi les dispositions bienfaisantes de l'art. 25. Ce serait, dit l'instruction précitée, méconnaître entièrement le sens et l'esprit de cet article, et, en quelque sorte, l'effacer de la loi, que de priver les indigents de son application et de la restreindre aux aliénés pour lesquels l'engagement serait souscrit de payer une pension.

565. — Il ne conviendrait pas non plus d'exiger que les admissions fussent, avant d'être prononcées, soumises individuellement à l'examen des conseils généraux. Il résulterait d'une semblable condition que les admissions n'auraient lieu qu'une fois par an, et que des aliénés seraient exposés à manquer de traitement pendant huit, dix ou onze mois : ce qui laisserait la maladie s'aggraver et devenir le plus souvent incurable. Ce serait, d'ailleurs, immiscer le conseil général dans une mesure qui appartient en propre à l'administration active.

566. — Les conseils généraux ne doivent pas

exiger que, préalablement à l'admission, il soit constaté qu'aucun des ascendants et descendants de l'aliéné à placer n'est en état de pourvoir à son entretien. Souvent, les malheureux auxquels il y a lieu d'appliquer l'art. 25 de la loi sont éloignés de leur famille, et il leur serait impossible, à raison même du dérangement de leurs facultés mentales, d'indiquer le domicile de tous les ascendants et descendants. Les certificats à produire entraîneraient, d'ailleurs, dans presque tous les cas, des délais beaucoup trop longs; et, enfin, le département conserve toujours son recours contre ceux des parents qui pourraient être découverts.

567. — Il ne convient pas davantage d'exiger des communes un engagement spécial pour le payement d'une partie de la dépense, ni d'appeler d'aucune façon les conseils municipaux à délibérer sur les admissions. Les engagements spéciaux sont inutiles, puisque les communes sont obligées de concourir, conformément aux proportions fixées par le conseil général et approuvées par le gouvernement, ainsi que le prescrit l'art. 28 de la loi. (*Voy.* nos 575 et suiv.) D'un autre côté, le placement d'un aliéné étant une mesure d'administration, dont l'exécution est confiée par la loi au préfet du département, il n'y a lieu, en aucun cas, à faire délibérer un conseil municipal sur un semblable objet.

568. — Le préfet doit présenter au conseil général et soumettre à son examen l'arrêté qu'il aura pris pour l'admission des aliénés non dangereux. Le conseil, conformément au deuxième paragraphe de l'art. 25 précité, a le droit d'indiquer les modifica-

tions qu'il désire voir apporter à cet arrêté, ou les dispositions du nouveau règlement à y substituer.

569. — Après la délibération du conseil général, le préfet doit convertir cette délibération en arrêté préfectoral, afin de lui donner la forme exécutoire. Cet arrêté est ensuite transmis au ministre de l'intérieur, pour être revêtu, s'il y a lieu, de son approbation.

570. — Si le conseil général se refusait à consentir l'admission, soit dans l'asile départemental, soit dans l'établissement avec lequel le département aurait traité, des aliénés non dangereux, ou bien s'abstenait de voter sur les circonstances, les formes et les conditions de l'admission, le préfet aurait le droit, le cas échéant, d'arrêter d'office un règlement qu'il soumettrait à l'approbation du ministre de l'intérieur. En effet, bien que ce cas ne soit pas prévu dans la loi du 30 juin 1838, un semblable refus, pas plus qu'une semblable omission, ne sauraient priver du bénéfice des dispositions du § 2 de l'art. 25 de la loi, les infortunés au secours desquels le législateur a entendu venir. (Circulaire du 5 août 1839.)

571. — Les art. 27 et 28 de la loi du 30 juin 1838 règlent comment et par qui doivent être payées les dépenses des aliénés. Ces dépenses sont d'abord « à la charge des personnes placées; à défaut, à la charge de ceux auxquels il peut être demandé des aliments, aux termes des art. 205 et suivants du code civil. Enfin, à défaut ou en cas d'insuffisance de ces ressources, il doit être pourvu à ces dépenses sur les centimes affectés par la loi de finances aux

dépenses ordinaires du département auquel l'aliéné appartient, sans préjudice du concours de la commune du domicile de l'aliéné, d'après les bases adoptées par le conseil général, sur l'avis du préfet, et approuvées par le gouvernement.

« En outre, les hospices sont tenus à une indemnité proportionnée au nombre des aliénés dont le traitement ou l'entretien était à leur charge, et qui seront placés dans un établissement spécial d'aliénés.

« En cas de contestation, il est statué par le conseil de préfecture. »

En plaçant les secours à donner aux aliénés au rang des dépenses ordinaires des départements, auxquelles il est pourvu à l'aide des centimes votés par la loi de finances, le législateur les a élevés au rang des dépenses générales de l'état, placées sous l'autorité du gouvernement et dans le vote des chambres.

Cependant, l'engagement contracté par l'état, et qui est accompli en son nom par les départements, a des limites que l'intérêt public ordonnait de poser, et qui ne pouvaient être franchies sans compromettre les ressources du trésor, et sans contrevenir à d'impérieuses règles d'économie publique.

C'est pourquoi l'on a pensé qu'il convenait d'appeler les communes et les hospices déterminés par la loi, à supporter une partie des dépenses des aliénés indigents.

En principe, la dépense de l'aliéné doit être exclusivement à sa charge, tant que ses ressources peuvent y suffire : il n'y a point à distinguer à cet égard, entre les intérêts ou les produits des capitaux, les revenus des immeubles appartenant à l'aliéné, et ces

capitaux, ces immeubles eux-mêmes. Cependant, ne conviendrait-il pas, dit la circulaire du 5 août 1839, d'admettre quelques dérogations à ces principes, dans le cas où les revenus de l'aliéné seraient absorbés par les besoins de sa famille, que plongerait dans la détresse l'application stricte de la règle tracée par la loi? Si cette règle est conforme au droit, à la justice, à l'équité même, il faut reconnaître que, dans la pratique, l'application pourrait en devenir trop rigoureuse, s'il n'était laissé à cet égard une certaine latitude aux administrateurs, dispensateurs des deniers des pauvres et des contribuables. La loi n'a pu, et le ministre ne peut pas davantage tracer aux préfets, à ce sujet, une règle absolue, qui n'aurait pas tardé à être invoquée comme créant un droit, et qui aurait donné naissance à une foule d'abus. Mais lorsque, en pleine connaissance de cause, le préfet pense qu'il existe des motifs particuliers et assez graves pour ne pas exiger le payement, en totalité ou en partie, de la dépense d'un aliéné sur ses propres ressources, il doit faire au ministre, à ce sujet, une proposition spéciale, sur laquelle le ministre, par sa circulaire du 5 août 1839, s'est réservé de statuer.

Quand les biens personnels de l'aliéné sont insuffisants pour pourvoir aux frais de son entretien et de son traitement, le préfet doit faire rechercher si, parmi les parents de l'aliéné, il en est à qui des aliments puissent être demandés, et il apprécie, conformément aux règles du droit civil (art. 205 et suiv.), dans quelle proportion et jusqu'à concurrence de quelle somme ces aliments doivent être réclamés de chacun d'eux. La fixation du chiffre réglé par le préfet

est toujours susceptible de modification, d'après les changements qui surviennent dans la position des débiteurs, puisque les aliments ne sont accordés par la loi, que dans la proportion du besoin de celui qui les réclame et de la fortune de celui qui les doit. Au surplus, en cas de contestation, soit sur l'obligation de fournir des aliments, soit sur leur quotité, il est statué par les tribunaux, à la diligence de l'administrateur provisoire désigné en exécution des art. 31 et 32 de la loi du 30 juin 1838.

Il est à remarquer qu'aux termes du § 3 de l'art. 27, le recouvrement des sommes dues par l'aliéné ou par sa famille, est poursuivi et opéré à la diligence de l'administration de l'enregistrement et des domaines. Il a été expliqué à la chambre des députés que ce recouvrement doit être fait conformément à la loi de la perception d'impôt. Ainsi, lorsque la personne ne voudra pas payer, le payement sera poursuivi, après la notification de l'arrêté du préfet, qui fixe la somme, par voie de contrainte, devant le tribunal compétent.

Nous avons dit que, lorsqu'il existe des motifs particuliers et assez graves pour ne pas exiger le payement, en totalité ou en partie, de la dépense d'un aliéné sur ses propres ressources, le préfet devait en référer au ministre qui s'est réservé de statuer.

Comme dans ce cas, la plus grande partie, sinon la totalité de la dépense de l'aliéné, reste à la charge du département, nous pensons que le préfet devra communiquer au conseil général, à sa plus prochaine réunion après l'admission de l'aliéné dans l'asile dé-

partemental, les décisions qu'il aura prises, avec l'approbation du ministre, pour dispenser cet aliéné de tout ou partie de la dépense par lui occasionnée. Si le conseil général ne partageait pas l'opinion du préfet, il devrait en être référé de nouveau au ministre de l'intérieur, qui aurait à statuer définitivement d'après les observations présentées par cette assemblée.

572. — A défaut ou en cas d'insuffisance des ressources des aliénés et de leurs familles, la loi du 30 juin veut que la dépense de leur entretien tombe à la charge des hospices, des communes ou des départements.

Il importe de bien connaître en quoi consistent les obligations imposées aux hospices et aux communes.

573. — Les lois de finances de 1836 et 1837, en assimilant les dépenses pour les aliénés indigents aux dépenses variables départementales, les avaient mises à la charge des départements, mais sans préjudice du concours de la commune du domicile de l'aliéné, et sans préjudice du concours des hospices.

La disposition qui imposait cette charge aux hospices avait été reproduite dans le projet de loi de 1838; mais après une vive discussion, la commission de la chambre des députés pensa que les hospices ne devaient pas être forcés à concourir d'une manière absolue à la dépense: la chambre adopta cette opinion; et d'après les termes de la loi, les hospices ne peuvent plus être appelés à fournir, à proprement parler, un concours; on ne peut réclamer d'eux qu'une indemnité proportionnée au nombre des aliénés dont

le traitement ou l'entretien était à leur charge : et ces établissements, dans le cas où ils penseraient que l'indemnité qui leur est demandée est exagérée, ont le droit de se pourvoir devant le conseil de préfecture, et de faire statuer par ce tribunal administratif.

Les hospices qui recevaient des aliénés avant la loi de 1838, peuvent, s'ils y sont autorisés, continuer de les recevoir, en même nombre et de la même manière. Quant à ceux qui n'obtiendraient pas cette autorisation, et à ceux qui subvenaient à l'entretien d'un certain nombre d'aliénés dans d'autres établissements, une circulaire du ministre de l'intérieur du 23 juillet 1838 a expliqué que, pour déterminer l'indemnité à payer par eux, il faudrait relever, d'après leurs comptes et leurs registres, la portion de dépense qu'ils ont supportée jusqu'à ce moment, soit en vertu du titre de leur fondation, soit par la volonté spéciale des donateurs, soit par suite d'un usage constant et reconnu. Le préfet notifie ensuite à chaque hospice un arrêté indiquant quelle est la somme qu'il doit payer, et cet arrêté est exécutoire, tant que le conseil de préfecture, saisi par le pourvoi de l'hospice, n'a pas statué sur l'obligation qui lui est imposée.

Relativement aux hospices qui ne se trouvent dans aucune des circonstances exposées ci-dessus, il ne peut être rien exigé d'eux. Il en est de même de ceux qui n'entretenaient des aliénés que parce que la pension de ces infortunés leur était payée par une ville; et de ceux qui, servant simplement d'intermédiaires, ne faisaient que transmettre à des établissements

spéciaux les sommes qu'ils recevaient d'une commune, pour le payement du prix des pensions des aliénés appartenant à cette commune. Ces hospices, en effet, ne supportaient aucune charge, et leur position ne doit pas être aggravée. (Circulaire du 5 août 1839.)

La disposition de l'art. 28 de la loi du 30 juin, qui impose à certains hospices une indemnité proportionnée au nombre des aliénés dont le traitement ou l'entretien était à leur charge, aliénés qui seraient placés dans un établissement spécial, a donné lieu, à la chambre des députés, à une discussion très-vive.

Le discours de M. Vivien, rapporteur, contient un résumé très-clair et parfaitement exact des objections nombreuses qu'on a faites contre cette disposition, et des solutions qu'elles ont reçues : nous ne pouvons mieux faire que de le rapporter.

« On a pensé, a dit M. le rapporteur, qu'il peut y avoir certains cas dans lesquels une partie de la dépense faite pour les aliénés pouvait être mise à la charge des hospices. Quels sont ces cas ? Ce sont ceux où les hospices sont tenus d'entretenir les aliénés. On a pensé que si la charge qui était imposée à l'hospice cessait de peser sur lui, si l'obligation qui le grevait était remplie par l'établissement public entretenu et fondé aux dépens du département, il était juste que l'hospice indemnisât le département des sacrifices que celui-ci aurait supportés à sa décharge. C'est dans ce but qu'on a introduit la disposition de l'art. 28 : « Les hospices seront tenus à une indemnité proportionnée, etc. » On a demandé d'abord dans quels cas ce paragraphe serait applicable aux

hospices, dans quels cas ils seraient tenus à l'indemnité.

« Nous avons répondu : L'indemnité sera due toutes les fois que l'entretien des aliénés sera à la charge des hospices, et il en sera ainsi dans le sens de la loi, non-seulement lorsqu'il y aura un titre de fondation établissant expressément la dette, mais aussi lorsque, de tout temps, l'hospice aura subvenu à cet entretien et contribué à sa dépense dans une proportion quelconque.

« On a demandé, en second lieu, à qui profiterait l'indemnité, si elle ne profitait pas à la commune au bénéfice de laquelle la fondation avait été faite, et si on pouvait venir demander à celle-ci de prendre part une seconde fois à la dépense des aliénés. Il a été répondu que, dans le cas où la fondation établie dans un hospice serait constituée au profit d'une commune désignée, celle-ci ne pourrait pas être tenue de contribuer une seconde fois à la dépense des aliénés; qu'elle satisferait à sa dette en disant au département : « Voici un aliéné qui a son domicile sur mon territoire, vous subviendrez à son entretien en recueillant le bénéfice de la fondation, c'est-à-dire les moyens suffisants pour y faire face.

« On a demandé, en troisième lieu, dans quel ordre seraient exercés les divers recours établis par l'art. 28; si on s'adresserait d'abord à la commune, ou si on commencerait par les hospices.

« Il a été répondu qu'il y avait deux ordres de réclamations à intenter; que les unes étaient fondées sur un concours discrétionnaire qui pourrait être imposé aux communes par le conseil général; que

les autres, au contraire, reposaient sur une véritable dette, sur une obligation formelle, et que celles-là devaient toujours être exigées ; que, conséquemment, quand il s'agirait de subvenir à la dépense d'un aliéné, on s'adresserait d'abord à l'hospice sur lequel pèserait l'obligation de subvenir à cet entretien ; que ce ne serait que quand il s'agirait d'un entretien auquel il ne serait pas fait face par ce moyen, qu'on pourrait exercer un recours contre la commune.

« C'est ainsi, ajoutait M. le rapporteur, que nous avons essayé de résoudre les diverses questions soulevées à l'occasion de l'art. 28. Il nous a paru que les termes de l'article étaient suffisants. A la vérité, ils n'entrent pas dans tous les détails de tous les procès, de toutes les contestations qui pourraient s'élever à son occasion ; mais la loi ne peut pas entrer dans des détails si minutieux. »

574. — Les communes sont tenues de concourir à la dépense de leurs aliénés indigents, d'après les bases proposées par le conseil général, sur l'avis du préfet, et approuvées par le gouvernement. Cette disposition a été l'occasion d'une assez longue discussion dans le sein de la commission de la chambre des députés : le rapport de M. Vivien apprend, que l'on exprimait l'avis que la dépense des aliénés est communale par sa nature; qu'ainsi, elle devait être mise d'abord à la charge des communes, sur leurs revenus libres, et que le département ne devait être appelé à y pourvoir que subsidiairement et en cas d'insuffisance des ressources communales; on soutenait, en outre, qu'il n'était pas dans les attributions du conseil général d'imposer ainsi une dépense aux

communes, et que la répartition en devrait, en tous cas, être attribuée au préfet en conseil de préfecture. La majorité de la commission a pensé que la dépense des aliénés devait être supportée selon les formes indiquées dans la loi, par les départements et les communes ; cette dépense est trop inégalement répartie et trop considérable pour pouvoir peser entièrement sur les communes. Elle absorberait tout le revenu de quelques-unes, tandis que d'autres en seraient entièrement affranchies ; en exceptant celles qui n'ont aucun revenu disponible, on commettrait une autre injustice, et l'on serait exposé à grever le département de l'obligation d'entretenir tous les indigents que les communes feraient recevoir comme aliénés, dégagées qu'elles seraient de toute part de la dépense.

La loi ne peut pas poser une règle générale, applicable à tous les départements, à toutes les communes dont la position varie à l'infini ; c'est aux conseils généraux qu'il est réservé de déterminer les bases applicables à chaque portion du territoire ; eux seuls peuvent apprécier convenablement les diverses situations qui doivent influer sur le partage de la dépense ; le gouvernement, dont l'approbation doit intervenir ensuite, corrige les erreurs qu'ils pourraient commettre.

575. — Comme, d'après la loi, il appartient au gouvernement de rendre définitivement exécutoires, par son approbation, les délibérations prises à cet égard par les conseils généraux, le ministre de l'intérieur a indiqué, par sa circulaire du 5 août 1839, quelques principes qui peuvent servir à établir la

jurisprudence, et que, pour ce motif, nous croyons utile de faire connaître.

La base du revenu communal a paru au ministre la plus équitable, et en même temps celle qui, dans la pratique, offre le moins de difficultés d'application. On peut, à cet effet, admettre entre les communes différentes catégories, de manière, par exemple, à ce que celles de 100,000 francs de revenus et au-dessus supportent un tiers de la dépense de leurs aliénés indigents; celles de 50,000 francs et au-dessus supportent un quart; celles de 20,000 fr. et au-dessus, un cinquième; celles de 5,000 fr. et au-dessus, un sixième; les communes au-dessous de 5,000 francs de revenus ne seraient appelées à concourir à la dépense que dans une portion moindre qu'un sixième, et qu'autant qu'elles pourraient fournir ce concours sans compromettre leurs autres services.

Ces limites semblent concilier tous les intérêts. Cependant, le droit de dégréver certaines communes de toute espèce de concours, ne doit être exercé qu'avec une sage réserve. Il ne convient pas que les communes soient sans aucun intérêt dans la dépense de leurs aliénés; on s'exposerait autrement à grever le département de l'obligation d'entretenir tous les indigents que ces communes feraient recevoir comme aliénés, et tous les aliénés qu'elles présenteraient comme indigents, dégagées qu'elles seraient de toute part de la dépense. Il suffit, en maintenant le principe du concours, de le réduire dans des limites équitables, et de n'exempter que les communes qui sont réellement hors d'état de subvenir à la dépense.

Après avoir établi les bases générales du concours

des communes à la dépense des aliénés indigents, l'instruction précitée détermine le mode à suivre pour l'application de ces bases aux diverses communes.

Dans quelques départements, le concours des communes avait été réglé d'après des états de répartition indiquant seulement celles qui, au moment de la session du conseil général, avaient des aliénés indigents. Ce mode de procéder offre plusieurs inconvénients : si, par exemple, une commune dont le nom n'a pas été compris dans le tableau vient à avoir un aliéné, la base du concours n'ayant pas été arrêtée pour elle, il ne peut lui être rien demandé; en second lieu, le concours étant réglé, non d'après des bases générales, mais par des décisions pour ainsi dire individuelles, il donne lieu à beaucoup plus de critiques et de réclamations.

La dépense de chaque aliéné étant susceptible de varier, une partie pouvant d'ailleurs en être payée, soit par l'aliéné, soit par sa famille, il n'est pas régulier, dans les états de répartition, d'arrêter que telle commune fournira telle somme fixe par aliéné : cette somme ainsi fixée pourrait représenter une partie plus ou moins considérable de la dépense; il importe donc que le conseil général détermine plutôt la *proportion* selon laquelle la commune devra concourir à cette dépense, quel qu'en soit le montant.

D'après les considérations qui précèdent, le ministre a exprimé l'opinion, dans la circulaire du 5 août 1839, que la meilleure marche à suivre consiste à déterminer d'abord quelles sont les communes qui doivent, s'il y a lieu, être exemptées de tout concours;

puis, après cette première distinction établie, à diviser les communes susceptibles de concourir en diverses catégories, suivant ce qui a été indiqué ci-dessus, et à fixer la proportion du concours à exiger des communes placées dans chacune de ces catégories. Le préfet établit une évaluation approximative des sommes qni devront résulter de ces bases de concours, d'après le nombre et l'origine des aliénés existant déjà et de ceux qu'il présume devoir être placés jusqu'à la fin de l'année.

576. — Les communes étant exposées à subir des pertes et des dépenses accidentelles et imprévues, et, d'un autre côté, plusieurs cas d'aliénation mentale pouvant se déclarer, souvent dans la même famille, il a paru, en général, convenable de laisser au préfet, même après la répartition opérée, la faculté de dispenser du concours, en totalité ou en partie, mais seulement pour des motifs graves et sous l'approbation du ministre, les communes qu'il déterminerait. Cette latitude accordée aux préfets doit être exprimée dans la délibération du conseil général, qui statue sur la proportion selon laquelle les communes doivent concourir à la dépense des aliénés.

577. — Beaucoup de communes accordaient à leurs hospices une subvention pour l'entretien des aliénés qu'elles y plaçaient : depuis la loi du 30 juin 1838, ces subventions ne doivent plus figurer dans les budgets municipaux. « En effet, dit le ministre de l'intérieur dans sa circulaire du 5 août 1839, si l'hospice est tenu de recevoir les aliénés, et s'il a des ressources suffisantes pour pourvoir à leur traitement, la commune ne doit rien payer. Si l'hospice n'est pas

tenu de recevoir les aliénés, ou si ses ressources sont insuffisantes, la commune ne doit pas, au moyen d'une subvention, se grever exclusivement d'une dépense dont la plus forte partie doit tomber à la charge du département. Ce que les communes doivent acquitter pour la dépense de leurs aliénés, elles doivent d'ailleurs l'acquitter directement. Ce serait compliquer inutilement la comptabilité, et procéder d'une manière tout à fait irrégulière, que d'en payer une partie directement, et une partie indirectement par une subvention.» On peut faire remarquer en outre, que la loi ayant attribué au conseil général le droit de régler le concours des communes, c'est à ce conseil qu'il appartient de fixer la somme qu'elles doivent fournir. Toutefois, si des legs ou fondations avaient été faits à une commune, avec affectation spéciale aux dépenses de ses aliénés indigents, le montant de ces legs ou fondations devrait venir en déduction de la subvention que le conseil général serait en droit d'exiger de cette commune.

Mais s'il n'existait pas d'aliénés dans une commune ainsi dotée d'une fondation spéciale, le revenu de la fondation appartiendrait à la commune, qui pourrait en disposer, jusqu'au moment où l'existence d'aliénés à sa charge rendrait ces revenus à la spécialité de leur affectation. En effet, la dépense des aliénés ne se répartit pas uniformément, comme celle des enfants trouvés ; elle se répartit et se solde individuellement, par aliéné. C'est donc à l'hospice et à la commune du domicile de chaque aliéné, que doivent être réclamés l'indemnité et le concours qui peuvent être dus : d'où il résulte que, lorsqu'il n'y

a pas d'aliénés à la charge de la commune ou de l'hospice, on ne peut leur rien demander.

Si la fondation supposée avait été faite au profit de plusieurs communes, ou si l'hospice était dans l'usage constant et reconnu de recevoir et de traiter les aliénés de plusieurs communes, par exemple, de toutes les communes du canton, il conviendrait de répartir l'indemnité payée par cet hospice sur la portion des pensions de tous les aliénés appartenant à ces communes, mise à leur charge, et de les en faire ainsi toutes également profiter. (Instruction du 5 août 1839.)

578. — La loi appelle à concourir aux dépenses les communes du domicile de l'aliéné. Il a été entendu, lors de la discussion, que l'on devait entendre ici par le domicile de l'aliéné, non le domicile civil tel qu'il est établi par les dispositions des articles 102 et suivants du code civil, mais le domicile de secours, tel qu'il est réglé par le titre 5 de la loi du 24 vendémiaire an II, et par les instructions et décisions administratives données en exécution de cette loi, dont nous croyons utile de rapporter les dispositions.

TITRE V. — **Du domicile de secours.**

« Art. 1er. Le domicile de secours est le lieu où l'homme nécessiteux a droit aux secours publics.

« Art. 2. Le lieu de la naissance est le lieu naturel du domicile de secours.

« Art. 3. Le lieu de naissance, pour les enfants, est le domicile habituel de la mère au moment où ils sont nés.

« Art. 4. Pour acquérir le domicile de secours, il faut un séjour d'un an dans une commune.

« Art. 5. Le séjour ne comptera, pour l'avenir, que du jour de l'inscription au greffe de la municipalité.

« Art. 6. La municipalité pourra refuser le domicile de secours, si le domicilié n'est pas pourvu d'un passe-port et de certificats qui constatent qu'il n'est point homme sans aveu.

« Art. 7. Jusqu'à l'âge de vingt-un ans, tout citoyen pourra réclamer, sans formalité, le droit de domicile de secours, dans le lieu de sa naissance.

« Art. 8. Après l'âge de vingt-un ans, il sera astreint à un séjour de six mois, avant d'obtenir le droit de domicile, et à se conformer aux formes prescrites aux art. 4, 5 et 6.

« ... Art. 11. Nul ne pourra exercer en même temps, dans deux communes, le droit de domicile de secours.

« Art. 13. Ceux qui se marieront dans une commune, et qui l'habiteront pendant six mois, acquerront le droit de domicile de secours. »

On voit que plusieurs dispositions de cette loi sont tombées en désuétude. Il eût été préférable que la loi du 30 juin 1838 exprimât nettement ce que l'on doit entendre par le domicile de secours : on eût ainsi évité des difficultés qui ne manqueront pas de s'élever entre les départements et les communes, sur le concours de ces dernières aux dépenses des aliénés.

579. — Les règles qui viennent d'être exposées, sont applicables aussi bien aux aliénés placés antérieurement à la promulgation de la loi du 30 juin

1838, qu'à ceux placés depuis cette époque, et aux aliénés dangereux, placés en exécution des art. 18 et 19, qu'aux aliénés non dangereux admis conformément au § 2 de l'art. 25 de cette loi. Du reste, pour les uns comme pour les autres, il résulte suffisamment de tout ce qui précède, qu'il n'y a lieu de répartir entre les départements et les communes ou les hospices, que la portion de leur dépense qui n'est pas acquittée par ces aliénés ou par leurs familles.

580. — Chaque année, le préfet doit faire au conseil général un rapport spécial sur le service des aliénés. Ce rapport doit faire connaître, aussi exactement que possible, le nombre des aliénés, dangereux ou non dangereux, existant dans le département, en outre de ceux déjà placés, et au secours desquels il y aurait lieu de venir; le nombre de ceux que la situation financière du département et des communes paraîtra permettre de secourir pendant l'exercice suivant; le prix moyen de la pension à payer; la somme à laquelle s'élèverait la dépense totale; les sommes que le préfet présume devoir être fournies par les familles; les proportions dans lesquelles les communes peuvent être appelées à concourir au surplus de la dépense; la somme qui résulterait approximativement de leur concours ainsi réglé; la partie de cette somme qui serait acquittée par les hospices; enfin, le montant de la somme qui resterait à acquitter par le département. — Si quelques dépenses extraordinaires étaient votées par le conseil général, comme pour construction d'asile, acquisitions de terrain ou de bâtiments, appropriations de locaux ou cellules, etc., etc., elles ne devraient pas être comprises dans les prévisions or-

dinaires; mais elles devraient faire l'objet d'un rapport séparé, soumis à l'examen du conseil général et à l'approbation du ministre, avant toute exécution. (Circulaire du 5 août 1839.)

581. — Il est à remarquer, que les dépenses des aliénés à la charge des départements, sont mises au nombre des dépenses ordinaires obligatoires, par la loi du 10 mai 1838, art. 12, n° 11, et par celle du 30 juin 1838, art. 28. Il en résulte, qu'en cas d'insuffisance des ressources affectées aux dépenses de la première section du budget, l'excédant doit être imputé sur les centimes facultatifs.

582. — D'après tout ce qui précède, les attributions des conseils généraux, en ce qui concerne les aliénés, peuvent se résumer de la manière suivante :

1° Ils votent les dépenses ordinaires obligatoires de ce service, et les dépenses extraordinaires, acquisitions, constructions, appropriations, etc., etc.

2° Ils délibèrent sur la part de la dépense des aliénés mise à la charge des communes, et sur les bases de la répartition à faire entre elles, ainsi que sur les indemnités dues par les hospices pour les aliénés à leur charge. (Lois du 10 mai 1838, art. 4, n° 15, et du 30 juin 1838, art. 26.)

3° Ils délibèrent spécialement sur les dépenses extraordinaires d'acquisition, de construction, d'appropriation, et sur les projets qui s'y rattachent.

4° Ils règlent, sous l'approbation du ministre et sur la proposition du préfet, les formes, les circonstances et les conditions d'admission des aliénés dont l'état mental ne compromet pas l'ordre public ou la sûreté des personnes. (*Id.*, art. 25, § 2.)

5° Ils délibèrent, sauf l'approbation du ministre de l'intérieur, sur les traités passés ou à conclure avec un établissement public ou privé, pour que les aliénés du département y soient admis et soignés. (*Id.*, art. 1er.)

6° Ils donnent leur avis sur le tarif arrêté par le préfet de la dépense d'entretien, de séjour et de traitement des personnes placées dans les hospices ou établissements publics, conformément à l'art. 26, § 2, de la loi du 30 juin 1838.

7° Ils donnent également leur avis sur les règlements intérieurs des établissements publics consacrés aux aliénés. (*Id.*, art. 7.)

8° Enfin, ils ont le droit d'exprimer chaque année leur opinion sur l'état de ce service, et d'indiquer les modifications et améliorations dont il paraît susceptible. — A cet effet, et bien que l'art. 4 de la loi du 30 juin n'appelle pas spécialement les membres des conseils généraux à visiter les asiles publics consacrés aux aliénés, nous pensons que, pendant la session annuelle du conseil général, les membres de ce conseil ont le droit de visiter l'hospice départemental ou celui qui reçoit les aliénés du département, afin de pouvoir apprécier, avec une entière connaissance de cause, la tenue de l'établissement, les abus qui pourraient s'y être introduits, et les améliorations qu'il réclame.

583. — On voit que les attributions dont le résumé précède sont fort importantes ; aussi, leur exercice demande, de la part des conseils généraux, une grande prudence, une profonde réflexion : car les mesures qu'ils peuvent prescrire ou conseiller n'affec-

tent pas seulement les finances du département, des hospices et des communes; mais elles ont encore pour résultat nécessaire de protéger ou de restreindre la liberté individuelle, et d'aggraver ou d'améliorer la position si digne de pitié des malheureux aliénés.

CHAPITRE XXX.

ÉTABLISSEMENT ET ORGANISATION DE CAISSES DE RETRAITE, OU AUTRE MODE DE RÉMUNÉRATION EN FAVEUR DES EMPLOYÉS DES PRÉFECTURES ET SOUS-PRÉFECTURES.

584. — Les employés des préfectures et des sous-préfectures ont été privés, pendant très-longtemps, de l'établissement de caisses de retraite. Tant que le fonds d'abonnement des préfectures a été attribué en entier aux préfets, sans distinction entre les dépenses du personnel et du matériel, ces caisses n'ont pu être établies : les employés des préfectures étaient alors considérés plutôt comme attachés à la personne du préfet, que comme dépendant d'une administration publique ressortissant au gouvernement. Aussi, les services qu'ils rendaient dans les bureaux des préfectures et sous-préfectures ne leur comptaient pas, et ne pouvaient être ajoutés, pour compléter leur temps, à ceux qu'ils auraient pu rendre dans une administration publique rétribuée par l'état.

585. — Ce n'est qu'en 1823 que cet état de choses, contraire à la justice et à la vérité, a été modifié. Une ordonnance royale, en date du 15 mai 1822, ayant affecté une portion de l'abonnement des préfets au traitement des employés et agents de service et de leurs bureaux, écarta le principal obstacle qui s'était

opposé jusqu'alors à l'établissement de caisses de retraite pour les employés des préfectures. Par suite, M. de Corbière, ministre de l'intérieur, prépara un travail sur cet objet, et, par sa circulaire du 1er mai 1823, prescrivit aux préfets de le communiquer aux conseils généraux pour recueillir leurs observations.

586. — Voici quelles étaient les principales dispositions de ce projet.

La caisse devait être formée : 1° du produit d'une retenue qui serait faite sur les deux tiers de l'abonnement des préfets, destinés au payement du traitement de leurs employés; 2° des sommes votées par les conseils généraux, pendant un certain nombre d'années, pour représenter les services passés sur lesquels il n'avait pas été exercé de retenues.

Les conditions pour être admis à la pension devaient être d'avoir soixante ans d'âge et trente années de service, dont dix au moins dans une préfecture, à moins d'infirmités constatées, ou de réforme pour cause de suppression d'emploi : dans ces deux cas, la pension pourrait être accordée après dix ans de service dans une préfecture, ou si l'employé avait quarante ans révolus.

Les veuves ou orphelins ont droit à une pension lorsque le mari ou le père se trouve, à l'époque de son décès, avoir une pension sur le fonds de retenue, ou remplit les conditions exigées pour en obtenir.

Le ministre ne croyait pas possible de comprendre les employés des sous-préfectures dans ce système de retraite; mais on devait compter aux employés des préfectures les services qu'ils auraient pu rendre antérieurement dans les bureaux des sous-préfets.

Les conseils généraux devaient verser à la caisse, jusqu'à ce qu'elle pût se suffire à elle-même, une somme pour former un premier fonds et représenter les services passés.

Les fonds de retenue et les sommes votées par les conseils généraux devaient être, à mesure des recettes, versés à la caisse des dépôts et consignations, chargée du payement des pensions.

Tous les ans, la situation de la caisse des retraites, l'état des demandes de pensions, et celui des pensions accordées pendant l'année, devaient être mis sous les yeux du conseil général. (*Recueil des circulaires du ministère de l'intérieur*, t. 5, p. 153.)

Ce projet fut communiqué aux conseils généraux dans leur session de 1823, et approuvé par le plus grand nombre.

587.—Aujourd'hui, presque tous les départements possèdent des caisses de retraite, dont les règlements particuliers, soumis à la délibération du conseil général et à l'approbation du ministre de l'intérieur et du conseil d'état, ont été homologués par des ordonnances royales, spécialement rendues pour chaque département.

Dans les départements où il n'existe pas encore de règlements pour la liquidation des pensions de retraite des employés des préfectures et sous-préfectures, on doit suivre pour règle le décret du 4 juillet 1806, relatif aux pensions de retraite des employés du ministère de l'intérieur; c'est ce que décide un avis du conseil d'état du 17 novembre 1811 (1).

(1) *Voy.* mon ouvrage intitulé *Manuel des pensionnaires de l'état*, p. 301 et 370.

588. — La loi du 10 mai 1838, art. 4, n° 14, veut que le conseil général délibère sur l'établissement et l'organisation des caisses de retraite, ou autre mode de rémunération en faveur des employés des préfectures et sous-préfectures.

Cette disposition est plus favorable que l'ancien système aux employés des sous-préfectures, puisque d'après la circulaire de 1823, ils ne devaient point participer à la formation de la caisse de retraite, et que leurs services dans les sous-préfectures ne leur étaient comptés que lorsqu'ils avaient été employés dans les bureaux des préfectures.

589. — Le conseil général n'a pas seulement à délibérer sur l'établissement de la caisse des retraites et sur ses règlements, il doit encore exprimer son avis toutes les fois qu'un employé fait valoir ses droits à la pension de retraite, ou lorsque des veuves et enfants sollicitent le bénéfice de la réversion. A cet effet, le préfet présente au conseil un rapport spécial, sur lequel cette assemblée délibère. — Si le conseil général est d'avis que les réclamants n'ont pas droit à la pension ou à la réversion, et que le ministre partage cette opinion, cette décision est notifiée aux réclamants par le ministre. — Dans le cas contraire, il est fait droit définitivement à la demande par une ordonnance royale.

590. — Dans le cas où le ministre penserait, contrairement à l'avis du conseil général, que la pension doit être liquidée, le département pourrait-il se pourvoir devant le conseil d'état en annulation de cette décision?

L'affirmative ne nous paraît pas douteuse, car la

concession ou le refus de la pension, étant subordonné à l'application de règlements d'administration publique, constitue une question contentieuse; d'ailleurs, la liquidation de la pension impose au département une véritable dette, au service de laquelle il est obligé de pourvoir. Le département, représenté par le préfet, a donc droit et intérêt de contester, s'il y a lieu, la concession faite, et d'en poursuivre l'annulation, si elle n'a pas eu lieu avec une juste application des règlements.

Dans ce cas, le préfet devrait former le pourvoi au conseil d'état au nom du département, après y avoir été préalablement autorisé par une délibération spéciale du conseil général.

591.—Remarquez que l'établissement des caisses de retraite est facultatif pour les départements; aussi l'art. 4, nº 14, de la loi du 10 mai 1838 laisse-t-il aux conseils généraux le choix entre l'organisation de ces caisses, et *tout autre mode de rémunération*, en faveur des employés des préfectures et sous-préfectures.

Une des conséquences de cette disposition, est que les sommes nécessaires pour assurer le service des pensions ou pour subvenir aux besoins des caisses de retraite, ne doivent figurer qu'à la deuxième section du budget départemental, destinée aux dépenses facultatives. Mais bien qu'inscrites à cette section, ces dépenses n'en doivent pas moins être considérées comme obligatoires, du moment que la liquidation des pensions a été opérée conformément à l'ordonnance royale, contenant, sur la délibération du conseil général, le règlement pour l'établissement d'une

caisse de retraite des employés de la préfecture et des sous-préfectures du département.

592. — Lorsqu'il n'existe pas de caisse de retraite dans une préfecture, les conseils généraux peuvent également voter à la deuxième section un fonds de secours destiné à suppléer au fonds des retraites. Ce fonds peut être attribué, à titre de secours, aux employés ne réunissant pas les conditions d'admission à la retraite, et aux veuves et enfants qui n'auraient pas droit à la réversion.

Ces secours doivent être votés nominativement, avec indication spéciale par ayant droit; ils ne peuvent être payés qu'après approbation par le ministre de l'intérieur, et le vote doit en être renouvelé chaque année.

593. — Du reste, les règles sur la prohibition du cumul, sur l'incessibilité et l'insaisissabilité des pensions de retraite des employés des préfectures et sous-préfectures, sont les mêmes que celles applicables aux employés de l'état. (*Voy. le Manuel des pensionnaires de l'état.*)

594. — Avant de terminer ce chapitre, qu'il nous soit permis d'appeler l'attention sur la condition légale des employés des préfectures et sous-préfectures.

En général, on est trop facilement disposé à considérer les fonctions remplies dans les bureaux de préfectures et sous-préfectures, comme peu importantes : si l'on réfléchit cependant à la grande variété de connaissances qu'exigent les divers services départementaux, l'on conviendra que les emplois exercés dans les bureaux des préfectures et sous-pré-

fectures sont au moins aussi difficiles à bien remplir que dans toute autre administration publique.

D'où vient donc que la condition de ces employés soit si précaire, et que la considération dont ils devraient être entourés leur manque le plus souvent? C'est, il faut bien le dire, que jusqu'à présent le législateur les a complétement négligés : ce n'est pas tout d'avoir encouragé la création des caisses de retraite des préfectures, il faudrait actuellement régler et assurer pour l'avenir *la condition légale* des employés; il faudrait que les conditions de leur admission, leurs droits et leurs devoirs fussent fixés d'une manière permanente, par des règlements à l'abri de toute faveur, de toute injustice, et surtout de la trop fréquente instabilité des chefs de l'administration départementale.

A cet égard, presque tout est à faire en France, non-seulement en ce qui concerne les administrations départementales, mais aussi le plus grand nombre des autres administrations publiques.

Il est assez étrange que, lorsque depuis longtemps on exige, pour l'entrée dans une foule de carrières, des conditions d'aptitude et de capacité, les employés du gouvernement soient les seuls exceptés de cette règle qui n'intéresse pas moins les citoyens et le gouvernement que les employés eux-mêmes.

Cette question mérite de fixer l'attention des hommes d'état et des publicistes; car le sort des fonctionnaires et des employés des administrations publiques, importe plus qu'on ne le pense généralement à la considération du gouvernement et à la prospérité de l'état.

CHAPITRE XXXI.

DÉPENSES ET RECETTES DÉPARTEMENTALES DEPUIS LA CRÉATION DES DÉPARTEMENTS JUSQU'A LA LOI DU 10 MAI 1838.

—

595. — Depuis 1789, les dépenses publiques, en France, ont été divisées en plusieurs classes, suivant que les services auxquels elles s'appliquent intéressent l'état tout entier, les départements ou les communes.

Il ne faudrait pas croire toutefois, que dès la création des départements il y eut des dépenses départementales, dans le sens attaché aujourd'hui à ces mots: nous avons déjà expliqué (chap. XII) que l'assemblée constituante ne considérait les départements que comme de simples circonscriptions administratives, faisant partie du même tout, et ne possédant aucune existence à part dans l'état. Aussi, dans sa pensée, les services et les dépenses nécessités par la création du département, ne cessaient pas d'être, dans toute l'acception du mot, des dépenses et des services publics : seulement, on les distinguait des autres dépenses, en ce que, suivant l'art. 1er, n° 4, section 3, du décret du 22 décembre 1789, les corps administratifs de département étaient établis ordonnateurs des payements pour les dépenses à faire dans chaque département sur le produit de ses contributions directes.

Suivant la loi du 28 messidor an IV, les dépenses des administrations centrales, des corps judiciaires, de la police intérieure et locale, de l'instruction publique et des prisons, furent mises à la charge des départements sous le nom de *dépenses d'administration.*

Il devait y être pourvu par un prélèvement en sous

additionnels qui, dans aucun département, ne pouvait excéder le cinquième des contributions.

596. — La loi du 15 frimaire an VI désigna, la première, sous le nom de *dépenses départementales*, les dépenses qui seraient supportées par les seuls habitants ou propriétaires de chaque département, et payées par le receveur du département.

La loi du 11 frimaire an VII confirma cette règle.

Les dépenses départementales étaient, suivant cette loi, art. 13, celles

1° Des tribunaux civils, criminels, correctionnels et de commerce;

2° Des administrations centrales;

3° Des écoles centrales et des bibliothèques, musées, cabinets de physique et d'histoire naturelle, et jardins de botanique en dépendant;

4° De l'entretien et des réparations des édifices publics servant à ces établissements, et des prisons;

5° Des taxations et remises du receveur du département et de ses préposés;

6° Enfin, des autres dépenses autorisées par les lois et nécessaires à l'administration du département.

La même loi, art. 14, autorisait chaque administration départementale à ajouter à l'état de ses dépenses, afin de pourvoir aux dépenses imprévues, une somme qui ne pouvait excéder le dixième du montant des dépenses ordinaires ci-dessus indiquées.

Les ressources destinées à faire face à ces dépenses, se composaient de centimes additionnels aux contri-

butions foncière et personnelle, dont le maximum était déterminé chaque année. (Art. 15.)

En sus des centimes additionnels ordinaires, chaque département devait s'imposer par deux articles séparés :

Premièrement. — Sous le nom de *fonds de supplément*, un nombre de centimes déterminés, destinés à pourvoir au déficit du maximum des centimes additionnels ordinaires ;

Deuxièmement. — Et sous le nom de *fonds communs* des départements, un nombre également déterminé d'autres centimes additionnels destinés :

1° A être répartis entre tous les départements auxquels le maximum et le fonds de supplément ne suffiraient pas pour couvrir leurs dépenses ;

2° Et à faire face aux cotes irrecouvrables, remises, modérations, secours en cas de grêle, gelée, incendie, etc., etc. (Art. 16 et 43 à 50.)

597. — Les règles tracées pour les dépenses départementales par la loi du 11 frimaire an VII, survécurent au gouvernement du directoire.

Après la substitution des préfets et des conseils généraux aux administrations centrales, le chiffre de ces dépenses fut tantôt augmenté, tantôt diminué, suivant le nombre et l'importance des services publics que les lois ou décrets mettaient à la charge des départements (1).

D'un autre côté, l'ordonnancement et le compte de

---

(1) *Voir* notamment la loi du 13 floréal an X, art. 8-9. — Décret du 7 octobre 1809, art. 1er, et les tableaux y annexés. — Décret du 11 juin 1810. — *Id.* du 22 octobre 1811. — *Id.* du 21 septembre 1812

ces dépenses durent subir des modifications exigées par la nouvelle organisation administrative.

Les dépenses fixes furent ordonnancées par les ministres et acquittées par le trésor public. (*Arrêté du* 25 *vendémiaire an* x, *art.* 1 *et* 2.)

Les dépenses variables furent payées sur les mandats des préfets, et sur les fonds ordonnancés au profit de ces administrateurs par le ministre des finances, et par douzième chaque mois. (*Id.*, art. 4.)

Les fonds restant libres à la fin de chaque année, sur ceux destinés aux dépenses variables, furent laissés aux préfets pour être employés en améliorations des établissements confiés à leur service.

En cas d'insuffisance des sommes mises à leur disposition pour quelques-unes de ces dépenses, les préfets furent autorisés à y suppléer avec les fonds excédant pour les autres articles.

Enfin, le compte des dépenses variables dut être soumis aux conseils généraux, afin qu'ils fissent connaître leurs vues, tant sur la suppression des abus qu'ils auraient remarqués dans les services, que sur les améliorations qu'ils croiraient convenables, et afin qu'ils arrêtassent ledit compte. (*Ibid.*, art. 5, 6, 7.)

598. — On voit, par toutes les lois que nous venons d'analyser, que les dépenses départementales se bornèrent longtemps aux dépenses fixes, communes et variables destinées à pourvoir aux divers services publics indépendants du vote des conseils généraux.

Cet état de choses subsista jusqu'en 1805.

599. — Mais à cette époque, après avoir réglé le

nombre de centimes nécessaires à l'acquit des dépenses variables, la loi du 28 ventôse an XIII, art. 34, autorisa les conseils généraux « à proposer d'imposer le département jusqu'à concurrence de quatre centimes au plus, soit pour réparations, entretien de bâtiments et supplément de frais de culte, soit pour construction de canaux, chemins ou établissements publics. L'empereur en son conseil d'état se réservait d'autoriser, s'il y avait lieu, lesdites impositions (1). »

Cette disposition a créé les *dépenses départementales facultatives*. Dans l'origine, les centimes destinés à subvenir à ces dépenses ne pouvaient être employés qu'avec l'autorisation de l'empereur en conseil d'état, et devaient être exclusivement appliqués aux objets votés par les conseils généraux.

Mais, pendant les dernières années de son existence, le gouvernement impérial ne se fit pas scrupule d'employer les centimes facultatifs à des services tout autres que ceux pour lesquels ils avaient été votés.

Ce détournement d'emploi fait par l'empereur, et, bientôt après, les charges énormes des deux invasions empêchèrent, pendant quelques années, les conseils de département de voter des centimes facultatifs.

Cependant, dès que l'état des contribuables le permit, le gouvernement de la restauration, indépendamment des centimes affectés aux dépenses varia-

---

(1) *Voir* aussi la loi du 24 avril 1806, art. 68; celle du 15 septembre 1807, art. 12. — Décret du 7 octobre 1809, art. 2, 3 et 4. — Décret du 11 juin 1810, art. 24, etc., etc.

bles, s'empressa de proposer le rétablissement des centimes pour dépenses facultatives.

Tel fut le but des art. 35 et 36 de la loi du 28 avril 1816, qui sont ainsi conçus :

« Art. 35. Indépendamment des contributions autorisées par les articles ci-dessus, les conseils généraux de département pourront, avec l'approbation du ministre de l'intérieur, établir des impositions facultatives pour les dépenses facultatives ou autres, d'utilité départementale, dont le montant ne devra pas excéder cinq centimes du principal des contributions foncière, personnelle et mobilière de 1816.

« Art. 36. Les produits de ces contributions locales extraordinaires seront recouvrés par les receveurs des contributions directes, et versés dans la caisse du receveur général du département qui les tiendra à la disposition des départements, pour être employés comme il est spécifié à l'art. 24 » ; (c'est-à-dire conformément au budget arrêté par le conseil général et approuvé par le ministre de l'intérieur).

Depuis cette époque, ces dispositions ont été répétées chaque année par les lois de finances (1) jusqu'à celle du 1er mai 1822 (art. 19), inclusivement.

A partir de cette dernière loi, on trouve dans l'article final de tous les budgets des recettes, la confirmation du droit accordé aux conseils généraux de voter des centimes facultatifs pour dépenses d'utilité départementale.

---

(1) *Voir* loi du 25 mars 1817, art. 54-55. — *Id.* du 15 mai 1818, art. 70-71. — *Id.* du 17 juillet 1819, art. 26-27. — *Id.* du 23 juillet 1820, art. 34-35. — *Id.* du 31 juillet 1821, art. 30.

600. — Indépendamment des dépenses facultatives autorisées par la loi générale des recettes de chaque exercice, les conseils généraux pouvaient encore, sous le régime antérieur à celui de la loi du 10 mai 1838, voter des dépenses extraordinaires qui étaient acquittées, comme aujourd'hui, au moyen de centimes ou d'emprunts, dont la réalisation devait être autorisée par des lois spéciales pour chaque département.

601. — Enfin, plusieurs lois particulières relatives au cadastre, à l'instruction primaire, aux chemins vicinaux de grande communication avaient mis à la charge des départements, en totalité ou en partie, les dépenses de ces services, et avaient laissé aux conseils généraux le soin d'y pourvoir au moyen de centimes additionnels spéciaux.

602. — Il résulte de ce qui précède, qu'avant le régime introduit par la loi du 10 mai 1838, les dépenses départementales se subdivisaient en autant de budgets particuliers qu'il y avait de dépenses distinctes, savoir :

1° Dépenses fixes et dépenses communes à plusieurs départements, qui étaient réglées dans un même budget ;

2° Budget des dépenses variables ordinaires, spéciales à chaque département ;

3° Budget des dépenses facultatives et extraordinaires ;

4° Budget de l'instruction primaire ;

5° Budget du cadastre.

Il n'y avait pas de budget pour les chemins vicinaux de grande communication ; les centimes votés

pour ce service étaient compris dans le budget des dépenses facultatives et extraordinaires.

603. — Aux termes des lois et règlements alors en vigueur, tous ces budgets étaient divisés en chapitres spéciaux ; chaque chapitre ne devait contenir que des services corrélatifs ou de même nature. Les chapitres étaient en outre divisés en sections spéciales, et les sections en articles.

La même division était suivie dans les comptes. (Art. 11, loi du 29 janvier 1831, portant règlement définitif de l'exercice 1828.)

604. — Suivant la loi du 17 août 1828, article 6, les budgets réglant l'emploi des centimes additionnels affectés au payement des dépenses départementales de toute nature, devaient être annuellement rendus publics par la voie de l'impression.

605. — Le préfet avait, comme aujourd'hui, l'initiative de la présentation des budgets. Ils étaient définitivement arrêtés par le ministre de l'intérieur, d'après les votes du conseil général.

606. — Suivant l'art. 28, nº 1, de la loi du 31 juillet 1821 qui a été en vigueur jusqu'à la loi du budget des dépenses de 1838, le budget des dépenses fixes ou communes à plusieurs départements se composait, savoir :

1º Dépenses fixes : traitement des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture ; abonnement des préfectures et des sous-préfectures ;

2º Dépenses communes : dépenses ordinaires des maisons centrales de détention et indemnité aux départements, à raison des condamnés à un an et

plus d'emprisonnement, qui restaient dans les prisons départementales, faute de place dans les maisons de détention ;

Entretien des bâtiments et du mobilier des maisons centrales ;

Bâtiments des cours royales;

Établissements thermaux et sanitaires;

Dépenses ordinaires du clergé, à la charge des départements composant les diocèses, autres que le personnel des ministres de la religion.

607. — Comme on le voit, les dépenses fixes étaient celles dont le montant était déterminé par des lois ou actes du gouvernement, et les dépenses communes celles qui concernaient des établissements communs à une circonscription de plusieurs départements.

La loi fixait annuellement le nombre des centimes additionnels destinés au payement des dépenses fixes ou communes. Ces centimes, d'après l'art. 28 de la loi du 31 juillet 1821, confirmé par toutes les lois de finances postérieures jusqu'à celle du budget des dépenses de 1838, étaient centralisés au trésor public pour être tenus à la disposition du ministre de l'intérieur. Chaque mois, le ministre expédiait des ordonnances au nom des préfets, qui délivraient ensuite aux parties prenantes leurs mandats sur le payeur du département.

Il résultait de ces dispositions, que les conseils généraux n'avaient en réalité aucun pouvoir sur la fixation et le règlement du budget des dépenses fixes ou communes, puisque, d'une part, ces dépenses étaient déterminées par les lois ou actes du gou-

vernement, et de l'autre, qu'elles étaient acquittées sur des fonds centralisés au trésor public.

Si donc le budget et le compte de ces dépenses étaient soumis à l'examen du conseil général, c'était comme mesure d'ordre, mais sans que son vote fût nécessaire pour les sanctionner.

Les dépenses fixes ou communes n'étaient réellement pas considérées comme des dépenses départementales proprement dites, mais en réalité, comme des dépenses générales, réglées chaque année par les chambres, au moyen de crédits spéciaux; surtout depuis que la loi du 23 avril 1833, art. 7, avait divisé les dépenses fixes ou communes en deux chapitres, l'un pour le personnel et l'autre pour le matériel.

Aussi, ces dépenses furent-elles retranchées des budgets départementaux et reportées au budget de l'état, à la suite de la discussion, à la chambre des députés, de la loi des comptes de 1834, à l'occasion de laquelle il fut décidé qu'il n'y avait point de budget de report des centimes destinés aux dépenses fixes ou communes, parce que ces centimes étaient centralisés et n'avaient aucun des caractères de la spécialité départementale. (Voir cette discussion, et particulièrement l'opinion de M. Duchâtel, *Moniteur* du 29 avril 1837.)

608. — Le budget des dépenses variables ordinaires était composé de presque toutes les dépenses qui figurent aujourd'hui à la première section du budget départemental, dite des dépenses ordinaires.

609. — Les dépenses facultatives et extraordinaires étaient, à peu d'exceptions près, celles qui figurent, sous le même titre, au budget actuel des dé-

partements ; c'est pourquoi nous renvoyons au chapitre suivant, pour l'examen des règles applicables à ces diverses dépenses.

610. — On trouvera au chapitre XXXVIII tout ce qui a rapport au budget de l'instruction primaire.

611. — Pour le budget du cadastre, voyez le chapitre IV.

CHAPITRE XXXII.

BUDGET DÉPARTEMENTAL.

612. — Si le vote des budgets de l'état est considéré, avec raison, comme la prérogative la plus essentielle des deux chambres législatives, si toutes les questions de politique et de haute administration se rencontrent dans les lois annuelles de finances, par le même motif, et quoique sur un plus petit théâtre, le vote des recettes et dépenses départementales constitue évidemment la plus importante attribution des conseils de département.

C'est à ce vote que se rattache l'exécution de presque toutes les mesures administratives qui intéressent la spécialité départementale, et l'on peut dire que sans ce droit, le département ne possèderait aucun des attributs de la personne civile.

Il est donc indispensable de bien connaître les dispositions législatives qui régissent les dépenses et les recettes du budget départemental.

613. — L'art. 9 de la loi du 10 mai 1838 porte :

Les dépenses à inscrire au budget du département sont :

1° Les dépenses ordinaires pour lesquelles il est

créé des ressources annuelles au budget de l'état;

2° Les dépenses facultatives d'utilité départementale;

3° Les dépenses extraordinaires autorisées par des lois spéciales;

4° Les dépenses mises à la charge des départements ou autorisées par des lois spéciales.

Le budget des dépenses et des recettes du département appartient à la classe des objets sur lesquels le conseil général délibère; mais il est soumis à des principes propres et à des *règles spéciales*.

Nous avons expliqué dans le chapitre précédent, que par la loi de finances de 1837, les dépenses *fixes et communes* avaient été effacées des budgets départementaux et transférées au budget de l'état, où elles sont plus convenablement placées. Depuis ce changement apporté aux budgets départementaux, la qualification de dépenses variables, adoptée par opposition aux dépenses fixes, n'avait plus de sens.

Aussi, la loi désigne sous le nom de dépenses *ordinaires*, une partie de celles qui prenaient, auparavant, la qualification de dépenses variables.

A l'exception de cette modification exigée par l'état des choses, la loi laisse subsister l'ancienne classification des dépenses départementales.

Le projet de loi divisait les dépenses départementales en dépenses obligatoires ou facultatives.

Cette classification était empruntée à la loi municipale du 18 juillet 1837, art. 30. Mais, comme l'avait fait remarquer M. le rapporteur à la chambre des députés (M. Vivien), elle était moins juste ici que dans la loi municipale. En effet, on comprend

cette expression, dépenses *obligatoires;* car, si les ressources ordinaires de la commune ne suffisent pas pour payer ces dépenses, on peut la contraindre d'y faire face à l'aide de moyens extraordinaires. Le département, au contraire, ne peut être tenu de payer les dépenses dont il s'agit que sur certaines valeurs déterminées; et si ces valeurs ne suffisent pas, on ne peut exercer de recours ultérieur contre lui. C'est pourquoi l'on a préféré dire *dépenses ordinaires,* afin d'empêcher que, plus tard, s'emparant des expressions *dépenses obligatoires,* on ne voulût distraire du budget de l'état, pour les reporter spécialement sur celui de chaque département, des charges qui sont et qui doivent rester générales.

Du reste, les dépenses ordinaires sont obligatoires pour les départements en ce sens, qu'en cas de refus fait par les conseils généraux de les acquitter, elles peuvent être imposées d'office par l'autorité supérieure, dans les limites des ressources destinées à y pourvoir, ainsi que nous l'expliquerons plus tard. (*Voy.* nos 648 et 649.)

614. — Suivant l'art. 10 de la loi, les recettes du département se composent :

1° Du produit des centimes additionnels aux contributions directes, affectés par la loi de finances aux dépenses ordinaires des départements, et de la part allouée au département dans le fonds commun établi par la même loi;

2° Du produit des centimes additionnels facultatifs votés annuellement par le conseil général, dans les limites déterminées par la loi de finances;

3° Du produit des centimes additionnels extraordinaires imposés en vertu de lois spéciales;

4° Du produit des centimes additionnels affectés par les lois générales à diverses branches du service public;

5° Du revenu et du produit des propriétés du département non affectées à un service départemental;

6° Du revenu et du produit des autres propriétés du département, tant mobilières qu'immobilières;

7° Du produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives;

8° Du produit des droits de péage autorisés par le gouvernement au profit du département, ainsi que des autres droits et perceptions concédés au département par des lois.

Les recettes des départements se composent, on le voit, de ressources qui diffèrent par leur origine et par leur destination. Les centimes destinés à faire face aux dépenses, ont reçu de la loi une qualification analogue à celle des dépenses qu'ils doivent payer, et sont, suivant leur affectation, appelés centimes ordinaires, facultatifs et extraordinaires; en cela, la nouvelle loi suit les errements antérieurs.

Nous donnerons plus tard l'explication des règles applicables aux diverses recettes départementales.

615. — Le budget du département, porte l'art. 11 de la loi du 10 mai 1838, est présenté par le préfet, délibéré par le conseil général et réglé définitivement par ordonnance royale; il est divisé en sections.

Cet article modifie l'usage anciennement adopté

de former autant de budgets séparés qu'il y avait de dépenses d'une nature différente.

Maintenant, il n'y a plus qu'un seul budget départemental, divisé en sections distinctes, soumises, comme on le verra, à des règles propres à chacune d'elles.

Il a paru préférable de réunir toutes les recettes et dépenses dans un seul budget, pour simplifier les formes administratives.

Quant à la division par sections, elle a été commandée par deux motifs : d'abord, pour la répartition du fonds commun, il fallait établir une distinction entre les centimes ainsi qu'entre les dépenses. On sait que le fonds commun se compose d'un certain nombre de centimes centralisés au trésor, et dont le ministre de l'intérieur dispose au profit de ceux des départements qui ne peuvent, avec leurs centimes votés par la loi de finances, suffire au payement de leurs dépenses ordinaires. (*Voy.* n° 643.) Or, si les centimes facultatifs et extraordinaires fussent venus se confondre dans le même budget avec les centimes ordinaires, l'allocation de la part à faire à chaque département sur le fonds commun, eût exigé des calculs très-compliqués, et n'aurait pu s'effectuer qu'à l'aide d'opérations très-minutieuses. — D'un autre côté, les centimes spéciaux et extraordinaires ont toujours une destination fixe et nécessaire ; c'est la condition de leur établissement, et elle ne peut être violée. (*Rapport de M. Vivien à la chambre des députés.*)

Ces considérations ont déterminé l'adoption d'un seul budget divisé en sections.

616. — La loi veut que le budget soit réglé définitivement par une ordonnance royale.

Sous la législation antérieure, il suffisait d'un simple arrêté, ou approbation ministérielle pour régler les budgets départementaux. L'approbation par ordonnance royale qui, d'après la loi du 18 juillet 1837, est exigée pour les budgets des villes qui ont plus de 100,000 fr. de revenus, a paru également nécessaire pour les budgets départementaux. La responsabilité ministérielle se trouve ainsi engagée par un acte plus solennel et plus régulier.

Comme les dépenses qui figurent aux diverses sections du budget ne sont pas toutes de la même nature, et que, pour ce motif, elles ne rentrent pas toutes dans les attributions du ministre de l'intérieur, il est nécessaire, pour obéir au principe de la responsabilité ministérielle, que les ministres qui sont appelés à régler les diverses sections du budget départemental, contre-signent l'ordonnance approbative de ce budget. Ainsi, comme le ministre des finances a dans ses attributions les dépenses du cadastre, et le ministre de l'instruction publique celles de l'instruction primaire, les signatures de ces deux ministres sont aussi nécessaires que celle du ministre de l'intérieur.

617. — S'il s'élevait des difficultés pour l'approbation de plusieurs articles du budget, l'ordonnance destinée à le régler pourrait-elle être rendue sous la réserve d'un examen ultérieur?

M. le ministre de l'intérieur (M. le comte de Montalivet), en répondant à cette question qui lui était adressée par l'honorable M. Colomès, a déclaré qu'il n'y aurait qu'une seule ordonnance pour tout le

budget départemental, comme cela existe pour les villes qui ont plus de 100,000 fr. de revenus, et que cette approbation générale serait ainsi donnée sous la réserve d'un examen subséquent.

Cette solution indiquée par le ministre n'est pas sans difficulté.

Si l'ordonnance royale peut être rendue en laissant en suspens l'approbation de plusieurs chapitres du budget, ce sera, en définitive, le ministre seul qui aura statué sur les cas réservés : tel était l'ancien usage établi ; et nous devons dire que si l'ordonnance admet des réserves, cette manière d'opérer présenterait le seul moyen d'arrêter les budgets départementaux. Mais alors le règlement de ces budgets ne serait plus, en réalité, arrêté par une ordonnance royale, mais, comme sous la législation antérieure, par une simple décision ministérielle. Or, ce mode nous paraît contraire à celui que la loi indique.

La loi veut, en effet, que le budget du département soit réglé *définitivement* par ordonnance royale. Elle ne suppose donc pas que l'ordonnance puisse laisser des décisions en arrière pour en remettre la solution au ministre. C'est pourquoi nous pensons que l'ordonnance à intervenir sur les budgets départementaux ne doit rien laisser en suspens, mais doit fixer, par approbation, changement ou rejet, dans les limites fixées par la loi pour chaque nature de dépenses, le sort de tous les crédits votés par le conseil général.

618. — Par suite de ce règlement, les sommes

définitivement admises sont portées au budget, qui est renvoyé au préfet par le ministre.

619. — Dans le département de la Seine, le préfet de police présente le budget des prisons départementales, du dépôt de mendicité et des dépenses accessoires à ces services.

La présentation du budget de toutes les autres dépenses appartient au préfet de la Seine.

620. — Dans tous les autres départements, l'initiative de la présentation du budget départemental appartient exclusivement au préfet.

621. — Le budget de chaque département est rédigé sur un modèle uniforme fourni par le ministre ordonnateur des dépenses, conformément aux lois de finances et aux ordonnances et instructions rendues pour leur exécution. On a vu que chaque budget départemental est divisé en sections. Pour le ministère de l'intérieur, ce budget comprend quatre sections qui sont les quatre chapitres XXXVI, XXXVII, XXXVIII et XXXIX du budget général de l'état : la section du cadastre comprend le chapitre XL du budget du ministère des finances, et celle de l'instruction primaire, les chapitres X et XI du budget du ministère de l'instruction publique.

Ces chapitres se subdivisent ensuite en sous-chapitres, pour la classification des dépenses; et ces sous-chapitres donnent lieu à deux séries d'articles, l'une pour les recettes, l'autre pour les dépenses.

Cette division a pour but de spécialiser les crédits et les dépenses, afin d'obliger les ordonnateurs à employer les crédits aux dépenses du chapitre et des

articles auxquels ils s'appliquent, conformément au vote du conseil général.

Le budget départemental présente quatre colonnes ou divisions :

La première contient la désignation des dépenses;

La deuxième, les propositions motivées du préfet;

La troisième, les sommes votées par le conseil général ;

Et la quatrième, le règlement par ordonnance royale, c'est-à-dire les crédits définitivement alloués par cette ordonnance.

Ire SECTION.

DÉPENSES ORDINAIRES.

622. — Aux termes de l'art. 12 de la loi du 10 mai 1838, la première section du budget départemental comprend les dépenses ordinaires suivantes :

1° Les grosses réparations et l'entretien des bâtiments et des édifices départementaux ;

2° Les contributions dues pour les propriétés du département ;

3° Le loyer, s'il y a lieu, des hôtels de préfecture et de sous-préfecture ;

4° L'ameublement et l'entretien du mobilier de l'hôtel de préfecture, et des bureaux de sous-préfecture ;

5° Le casernement ordinaire de la gendarmerie ;

6° Les dépenses ordinaires des prisons départementales ;

7° Les frais de translation des détenus, des vagabonds et des forçats libérés ;

8° Les loyers, mobiliers et menues dépenses des

cours et tribunaux, et les menues dépenses des justices de paix;

9° Le chauffage et l'éclairage des corps de garde des établissements départementaux;

10° Les travaux d'entretien des routes départementales et des ouvrages d'art qui en font partie;

11° Les dépenses des enfants trouvés et abandonnés ainsi que celles des aliénés, pour la part afférente au département, conformément aux lois;

12° Les frais de route accordés aux voyageurs indigents;

13° Les frais d'impression et de publication des listes électorales et du jury;

14° Les frais de tenue des colléges et assemblées convoquées pour nommer les membres de la chambre des députés, des conseils généraux et des conseils d'arrondissement;

15° Les frais d'impression des budgets et des comptes des recettes et dépenses du département;

16° La portion à la charge du département dans les frais des tables décennales de l'état civil;

17° Les frais relatifs aux mesures qui ont pour objet d'arrêter le cours des épidémies et des épizooties;

18° Les primes fixées par les règlements d'administration publique pour la destruction des animaux nuisibles;

19° Les dépenses de garde et conservation des archives du département.

Nous allons examiner successivement toutes ces dépenses, en appliquant à chacune d'elles les règles d'administration et de comptabilité qui lui sont pro-

pres d'après les lois, les ordonnances royales et les instructions ministérielles.

Suivant le règlement général sur la comptabilité publique du ministère de l'intérieur, du 30 novembre 1840, les dépenses de la première section du budget départemental, dites dépenses ORDINAIRES, se composent de quinze sous-chapitres, divisés en articles.

SOUS-CHAPITRE Ier.

TRAVAUX ORDINAIRES DES BATIMENTS.

(§ 1er de l'art. 12 de la loi du 10 mai 1838. — Grosses réparations et entretien des bâtiments de la préfecture, des sous-préfectures, tribunaux, prisons, casernes de la gendarmerie et de la maison départementale d'aliénés.

623. — Les dépenses portées au budget pour les réparations et l'entretien des bâtiments des préfectures, sous-préfectures, tribunaux, prisons, casernes de gendarmerie et maisons départementales d'aliénés, peuvent être ordonnées, réglées et mandatées sur la simple approbation du préfet. (Règlement du 30 novembre 1840.)

Lorsque les dépenses de grosses réparations des édifices départementaux sont évaluées à plus de 50,000 francs, les projets et les devis doivent être préalablement soumis au ministre de l'intérieur. (Art. 32, loi du 10 mai 1838.)

On entend par grosses réparations, celles des gros murs ou des voûtes, le rétablissement ou le remplacement des poutres, solives et toitures, etc., à l'effet de conserver les édifices et bâtiments dans la forme de la construction solide, pour leur destination actuelle. (Règl. du 30 nov. 1840.)

Les travaux d'entretien sont tous ceux qui doivent maintenir les bâtiments à l'état de propreté et d'usage pour leur destination habituelle, et aussi, quelquefois, disposer différemment les séparations intérieures qui ne constituent pas la construction solide. (*Idem.*)

Les autres travaux pour lesquels il faut démolir ou édifier des murs, placer de nouvelles poutres ou toitures, et compléter tous les accessoires de ces constructions, même dans un bâtiment existant, et ceux qui ont pour objet l'appropriation des bâtiments à une destination nouvelle, sont considérés comme travaux neufs. (*Ibid.*)

Les honoraires des architectes (ou commissaires-voyers) chargés de la surveillance des travaux de réparations et d'entretien aux bâtiments départementaux, sont fixés par le préfet, conformément aux règlements. Les architectes touchent, en outre, un traitement fixe ou une indemnité annuelle, qui est payée sur leur seule quittance.

SOUS-CHAPITRE II.

CONTRIBUTIONS.

(§ 2 de l'art. 12 de la loi.)

624. — Conformément au décret du 11 août 1808, tous les bâtiments appartenant soit à l'état, soit aux départements, soit même aux villes, et qui sont occupés par les préfectures ou les sous-préfectures, tant pour les bureaux que pour le logement des fonctionnaires, ne doivent pas être portés aux rôles de la contribution foncière; mais les propriétés particulières qui sont occupées par les préfectures ne sont évidemment pas comprises dans cette

disposition, et lorsqu'il n'a pas été stipulé au bail que la contribution serait à la charge des propriétaires, il y a lieu d'en porter le montant au budget départemental.

Il en est de même pour les propriétés du département qui sont productives de revenus, ou qui ne sont pas affectées à un service public. Le département doit acquitter la contribution foncière et celle des portes et fenêtres afférentes à ces propriétés.

Il est à remarquer que les fonctionnaires publics logés gratuitement dans les bâtiments départementaux ou loués par le département, doivent la contribution des portes et fenêtres des parties de bâtiments servant à leur habitation personnelle.

SOUS-CHAPITRE III.

LOYERS DES HÔTELS DE PRÉFECTURE ET DE SOUS-PRÉFECTURE.

(§ 3 de l'art. 12 de la loi.)

625. — Ces loyers doivent être stipulés avec les propriétaires des bâtiments, et plutôt par bail qu'autrement. L'allocation du budget n'est pas, quant aux sous-préfectures, une indemnité de logement aux sous-préfets, mais elle est destinée à une location réelle et directe entre le propriétaire et le département.

Les baux sont dispensés de l'approbation ministérielle, si les locations ne sont que de six années, ou si le prix du bail, dans l'ensemble de sa durée, n'excède pas 20,000 fr. (Règl. 30 nov. 1840.)

SOUS-CHAPITRE IV.

MOBILIER DES HÔTELS DE PRÉFECTURE ET DES BUREAUX DE SOUS-PRÉFECTURE.

(§ 4 de l'art. 12 de la loi.)

626. — Nous avons exposé, chapitre XIII, nos 309

et 311, les règles applicables au mobilier des préfectures et des bureaux de sous-préfecture. Il résulte des ordonnances et règlements actuellement en vigueur, que : 1° la valeur du mobilier légal des préfectures est fixée à une somme égale au traitement annuel alloué aux préfets; 2° l'allocation pour les frais d'entretien ne peut excéder le vingtième de la valeur du mobilier, ne doit servir qu'à l'entretien du mobilier légal, et ne doit pas subvenir à des remplacements ou à des acquisitions de meubles; 3° il ne peut être acheté de nouveaux meubles, ou fait des réparations extraordinaires à l'ancien mobilier, sur les fonds votés à cet effet, au budget départemental, qu'après l'approbation du ministre; 4° le récolement des inventaires estimatifs et descriptifs du mobilier est fait tous les ans, ou à chaque mutation; 5° l'achat et l'entretien du mobilier des bureaux de sous-préfectures est limité par les allocations du budget départemental.

Les objets mobiliers hors de service, tant dans les préfectures que dans les bureaux de sous-préfectures, sont vendus par l'intermédiaire des agents des domaines: les frais de ces ventes doivent être portés à ce chapitre, par approximation.

SOUS-CHAPITRE V.

CASERNEMENT DE LA GENDARMERIE.

(§ 5 de l'art. 12 de la loi.)

627. — Ce sous-chapitre comprend :

1° L'éclairage des casernes et le remplacement des drapeaux placés sur les bâtiments; 2° les loyers

des casernes; 3° les indemnités de literie aux gendarmes extraits de la ligne, ou admis dans les six moisde leur congé.

Le casernement de la gendarmerie a été mis, dans l'origine, à la charge des départements, par la loi du 28 germinal an VI, dont l'art. 83 est ainsi conçu :

« Le casernement sera fourni en nature aux sous-officiers et gendarmes, par les soins des administrations centrales, conformément au règlement qui sera fait à cet égard par le directoire exécutif, et le logement aux détachements, par les administrations municipales. »

Voici, d'après la circulaire du ministre de la guerre du 11 septembre 1817, la composition du logement auquel chaque officier a droit : « colonel de gendarmerie, quatre chambres, une de domestique et une cuisine;

« Chefs d'escadron, trois chambres, une de domestique et une cuisine;

« Capitaine, trois chambres et un cabinet;

« Lieutenant, deux chambres et un cabinet;

« Trésorier, trois chambres, dont deux à cheminée, et un cabinet; l'une des deux chambres à cheminée doit servir de secrétariat pour la compagnie; le conseil d'administration y tient ses séances. Le cabinet est destiné pour le dépôt de la caisse.

« Les écuries des casernes doivent être assez spacieuses pour que les chevaux des officiers de chaque grade employés à la résidence puissent y être placés. »

Le ministre de l'intérieur, dans une circulaire du 2 mars 1818, a appelé l'attention des préfets sur la nécessité de veiller à l'exécution du règlement,

afin de ne point exposer les départements à louer des casernes beaucoup plus spacieuses que celles exigées par le besoin du service.

Dans le cas où le logement ne peut être fourni en nature, il est dû aux officiers, sous-officiers et gendarmes une indemnité qui est acquittée sur les fonds du ministre de la guerre. *Ils ne peuvent prétendre à aucune indemnité sur les fonds départementaux.* (Circulaire du 2 mars 1818.)

Les baux des bâtiments occupés par la gendarmerie sont soumis à des règles spéciales. Lorsque le prix du loyer d'une caserne excède 20,000 fr. pour toute la durée d'un bail de plus de six ans, ce bail est soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur, et à l'approbation du roi, lorsqu'il est consenti pour plus de neuf ans.

Tout renouvellement de bail, quelle qu'en soit la durée, et quel que soit le prix annuel, est subordonné à l'approbation du ministre. Les frais des baux sont à la charge du département.

Il est à noter, que le casernement de la gendarmerie est dû par les départements, sans distinction des dépenses occasionnées par les brigades extraordinaires ou permanentes. C'est ce qui résulte des explications données par M. le ministre de l'intérieur lors de la discussion, à la chambre des députés, du § 5 de l'art. 12 de la loi du 10 mai 1838.

L'indemnité de literie allouée aux sous-officiers et gendarmes extraits de la ligne, ou admis dans les six mois de leur congé, a été le sujet de fréquentes discussions entre les conseils généraux et l'administration de la guerre. On en avait demandé le retranche-

ment à la chambre des députés, en motivant cette proposition sur ce que cette indemnité n'était point une dépense départementale, mais, en réalité, une prime d'encouragement donnée aux militaires extraits de la ligne, ou admis dans la gendarmerie dans les six mois de leur congé. Mais cette proposition n'a point prévalu.

Suivant l'art. 101 du règlement général d'administration pour la gendarmerie, du 21 novembre 1823, expliqué par une instruction du ministre de la guerre du 14 août 1828, cette indemnité consiste dans une somme fixe de 30 fr. par an allouée aux sous-officiers et gendarmes pendant deux ans, à compter du jour de leur admission au corps; elle est due également aux gendarmes détachés en force supplétive, ou appelés à former des postes provisoires ou brigades extraordinaires.

Les mandats sont au nom du conseil d'administration de la compagnie. (*Règlement du* 30 *nov.* 1840.)

SOUS-CHAPITRE VI.

PRISONS DÉPARTEMENTALES, MAISONS D'ARRÊT, DE JUSTICE, DE CORRECTION.

(§ 6 de l'art. 12 de la loi.)

628. — Les dépenses portées à ce sous-chapitre se subdivisent en cinq articles, qui renferment en eux-mêmes un nombre assez considérable de paragraphes distincts.

Art. 1er. *Administration.* — Cet article comprend les traitements des aumôniers, des officiers de santé et des concierges; les salaires des gardiens, guichetiers et autres. On a vu, chapitre xxv, que les trai-

tements des agents employés dans les prisons, ainsi que leur nombre, sont fixés par le ministre de l'intérieur, sur la proposition du préfet. Les augmentations dans le personnel et dans les traitements existants, doivent aussi être approuvées par le ministre.

Il est fait diverses retenues sur les traitements des employés du service intérieur des prisons, pour former un fonds de retraites et de secours. Ces retenues sont prescrites par l'art. 1er de l'ordonnance royale du 8 septembre 1831 (1).

Les mandats au profit de ces employés, qu'ils soient individuels ou collectifs, ne doivent être délivrés que pour la somme nette à leur payer, déduction faite de la retenue dont ils sont passibles. Les mandats pour le montant de la retenue sont délivrés en même temps, et en conformité avec ceux du net, au nom des receveurs généraux, pour être versés par eux au trésor, au compte *recettes accidentelles à différents titres*, et transportés de là, par le trésor, au compte de la caisse des dépôts et consignations.

Art. 2. *Dépenses personnelles aux détenus.* — Les détenus à la charge des départements, sont 1° les prévenus, les accusés et les condamnés correctionnels à un an et à moins d'un an d'emprisonnement; 2° ceux qui, condamnés à de plus fortes peines, restent dans les prisons départementales, en attendant leur transfèrement; mais dans ce cas, ainsi que nous l'expliquerons ci-après, les dépenses de ces condamnés sont

---

(1) *Voy.* le *Manuel des pensionnaires de l'état*, p. 306 et suivantes.

une charge des fonds généraux de l'état. L'indemnité à laquelle a droit le département, à raison du nombre de ces condamnés, est liquidée par le ministre et portée aux produits éventuels de la première section; 3° les condamnés de toute espèce, en appel et en pourvoi, sauf remboursement, s'il y a lieu, d'après la liquidation faite par le ministre de l'intérieur, à exiger du département dans le ressort duquel le premier jugement a été prononcé.

Avant 1842, les enfants au-dessous de seize ans, reclus dans une maison de correction, en vertu de l'art. 66 du code pénal, lorsque leur réclusion ne devait pas excéder une année, étaient à la charge des départements. Mais depuis le budget des dépenses de 1841, cette dispense a été reportée sur les fonds généraux de l'état.

Art. 3. *Matériel.* — Les dépenses du matériel sont le chauffage et l'éclairage, l'entretien et renouvellement du mobilier, du linge, ou d'objets de service; médicaments et autres menues dépenses du régime intérieur.

Art. 4. *Bâtiments.* — Cet article comprend les loyers des bâtiments, menues dépenses, travaux d'entretien intérieur dits réparations locatives.

Art. 5. *Objets divers.* — Ces objets sont: 1° les faits de capture de prisonniers évadés, qui consistent en une indemnité allouée par le préfet aux gendarmes, aux agents de la force publique, ou, d'après une autorisation du ministre, à des particuliers qui concourraient à la reprise. Ces indemnités sont nécessairement variables, suivant l'importance des captures opérées.

2° Les faits de greffe et d'impression; 3° les frais de gîte et geôlage; 4° frais d'inhumation des détenus décédés; 5° frais de fers pour les condamnés; 6° et frais de vente d'objets mobiliers hors de service.

Les dépenses des prisons départementales, autres que celles qui sont fixés, comme les traitements et salaires, les loyers, etc., ne sont calculées que par aperçu, d'après le nombre présumé des détenus pour l'exercice suivant; et ce nombre est établi par la comparaison du chiffre des détenus des années précédentes. Il en résulte que le préfet doit compte de toutes les dépenses qui ne sont pas fixes et définitives : les sommes votées par le conseil général pour faire face à ces charges, ne sont considérées que comme des crédits ouverts, sauf compte à faire de l'excédant de recettes ou de dépenses.

SOUS-CHAPITRE VII.

COURS ET TRIBUNAUX.

(§ 8 de l'art. 12 de la loi.)

629. — Ce sous-chapitre renferme les articles suivants :

Art. 1er. Éclairage des bâtiments, et réparations locatives. (Les bâtiments de la cour royale exceptés.)

Art. 2. Loyers et frais de baux de bâtiments qui n'appartiennent pas au département. — Les baux sont dispensés de l'approbation ministérielle, si les locations ne sont que de six années, ou si le prix du bail, dans l'ensemble de sa durée, n'excède pas 20,000 fr. Néanmoins tout renouvellement de bail, quelle qu'en soit la durée et quel que soit le prix,

est subordonné à l'approbation du ministre. (*Règlement général du* 30 *nov.* 1840.)

Art. 3. Frais d'entretien du mobilier des cours et tribunaux ;

Art. 4. Achat ou renouvellement de ce mobilier. — Les achats de mobilier sont votés sur un état détaillé du mobilier à acheter, mis sous les yeux du conseil général, à l'appui du crédit demandé. Ces achats, lorsqu'ils excèdent 5,000 fr., doivent être préalablement approuvés par le ministre de l'intérieur. — Les entretiens sont approuvés par le préfet. (*Idem.*)

L'entretien du mobilier des greffes doit, aux termes de l'art. 8 du décret du 30 janvier 1811, rester à la charge des greffiers.

Art. 5. Frais de vente de mobilier hors de service ;

Art. 6. Menues dépenses et frais de parquet des cours et tribunaux ;

Art. 7. Menues dépenses des justices de paix. — Les menues dépenses et les frais de parquet des cours et tribunaux et des justices de paix, ainsi que les augmentations qui peuvent y être faites, sont portés au budget, conformément à la fixation arrêtée par le garde des sceaux, et approuvée par le ministre de l'intérieur : ces dépenses sont payées par trimestre (ou par semestre, pour les juges de paix), sur simple acquit, attendu qu'elles sont allouées à titre d'abonnement, et que les cours et tribunaux sont dispensés de rendre compte de leur emploi ; les menues dépenses et les frais de parquet sont des objets distincts.

Les menues dépenses sont :

1° Les salaires du concierge et des garçons de salle

ou de bureau qui font le service de l'édifice dans lequel la cour ou le tribunal et le parquet sont établis;

2° La provision de bois de chauffage et de lumière pour toutes les parties de cet édifice qui sont occupées par la cour ou le tribunal et le parquet;

3° Les registres, impressions, papiers, plumes, encre, cire et autres menues fournitures de bureau qui sont nécessaires pour le service des chambres de la cour ou du tribunal.

Les frais de parquet consistent dans les registres, papiers, plumes et autres fournitures de bureau qu'exige le service du parquet, ainsi que dans les frais d'impression des instructions, que le ministère public est quelquefois obligé d'adresser aux officiers de l'état civil et autres fonctionnaires placés sous sa surveillance.

Il ne faut pas confondre les menues dépenses des justices de paix à la charge du département, avec les frais de loyers et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achats et d'entretien de son mobilier qui, aux termes de l'art. 30, n° 10, de la loi du 18 juillet 1837, sont des dépenses obligatoires à la charge des communes chefs-lieux de canton.

SOUS-CHAPITRE VIII.

CORPS DE GARDE.

(§ 9 de l'art. 12 de la loi.)

630. — Ce sous-chapitre ne comprend que le chauffage et l'éclairage des corps de garde des établissements départementaux. Le préfet fait effectuer ce service par les moyens les plus économiques,

suivant les localités ; le chauffage des corps de garde doit être fixé suivant les bases adoptées par les règlements militaires. (Circulaire du 17 décembre 1814.)

SOUS-CHAPITRE IX.

ENTRETIEN DES ROUTES DÉPARTEMENTALES.

(§ 10 de l'art. 12 de la loi.)

631. — Aucune route n'est départementale qu'autant qu'elle a été classée dans cette catégorie, soit par le décret du 7 janvier 1813, soit par un décret ou une ordonnance spéciale. (*Voy.* chap. XVII.) Les voies de communications non classées sont réputées chemins.

Les routes stratégiques peuvent être inscrites à ce sous-chapitre pour la portion que le département est tenu d'affecter à leur entretien. (*Voy.* chap. XXI.)

Par suite des dispositions de la loi du 21 mai 1836 et de celle du 10 mai 1838, art. 19, les dépenses relatives aux chemins vicinaux, imputables sur des centimes spéciaux, ne peuvent plus être portées à la première section du budget et doivent former une section particulière consacrée à cette spécialité de travaux.

Ce sous-chapitre n'admet pas de travaux neufs. Les routes doivent y être dénommées dans l'ordre numérique de leur classement, et avec la désignation de la nomenclature légale, telle qu'elle est relatée dans les décrets ou ordonnances royales insérées au *Bulletin des lois*, et qui prononcent le classement.

Les travaux d'entretien des routes et ceux de simple réparation des ponts et ouvrages d'art, sont exécutés sur l'approbation des préfets, d'après les devis des ingénieurs des ponts et chaussées, soit par entreprise,

soit par régie. Ces devis, soumis aux préfets et aux conseils généraux, servent à établir au budget les allocations nécessaires à ces travaux. En outre, les propositions du préfet relatives aux dépenses d'entretien des routes départementales, sont toujours accompagnées des rapports de l'ingénieur en chef et des ingénieurs ordinaires, qui expliquent et justifient l'urgence ou l'utilité des crédits demandés.

Les préfets doivent délivrer leurs mandats de payement *pour chaque route formant un article* au budget départemental, et en rappeler exactement le numéro sur leurs mandats, afin de donner le moyen de suivre l'emploi de chaque allocation.

Les mêmes distinctions doivent être observées dans les pièces justificatives établies par les ingénieurs en chef des ponts et chaussées.

Le crédit spécial à chaque route, c'est-à-dire, le crédit d'article porté au budget départemental, n'est pas seulement destiné aux travaux d'entretien proprement dits. Il fait face en même temps aux indemnités pour cessions momentanées ou dommages causés dans les propriétés, extraction de matériaux, et aux salaires des cantonniers sédentaires et ouvriers supplémentaires.

Les indemnités pour occupation de terrains par suite de reculement de maisons ou de clôtures dans les travaux le long des routes anciennes, d'après les alignements partiels donnés aux riverains, doivent être considérées comme dépenses ordinaires de chaque route.

Le dernier article de ce sous-chapitre contient un crédit réservé pour dépenses diverses.

Ces dépenses sont : 1° les indemnités proportionnelles à accorder aux ingénieurs des ponts et chaussées ; ces indemnités doivent être calculées sur les allocations départementales afférentes aux travaux matériels d'entretien seulement, défalcation faite des dépenses de personnel et des autres frais accessoires, dans la proportion indiquée par la circulaire du 12 juillet 1817, c'est-à-dire, à raison de 4 p. 0/0 pour les premiers 40,000 fr., et de 1 p. 0/0 pour le surplus. (*Voy.* chap. XVII.)

2° Les traitements des conducteurs, les salaires des piqueurs, chefs-ouvriers, préposés des ponts à bascule, gardes-magasins, etc., en ce qui a rapport au service d'entretien seulement ;

3° Enfin, ce même fonds de réserve, quoique limité nécessairement aux charges annuelles de simple entretien, sert aussi, lorsque des cas exceptionnels l'exigent, au payement de salaires d'experts, levées de plans, loyers de magasins, recherches de matériaux, secours à des ouvriers blessés, frais de vente de matériaux de rebut et impressions ordinaires. Ces impressions sont celles des formules des projets de budgets et de sous-répartition des états de régie, des rôles des cantonniers, des certificats de payement, des états mensuels et de situation définitive. (*Règlement général du* 30 *nov.* 1840.)

SOUS-CHAPITRE X.

ENFANTS TROUVÉS OU ABANDONNÉS.

(Partie du § 11 de l'art. 12 de la loi.)

632. — Nous avons expliqué (*Voy.* chap. XXVIII)

que la nourriture et l'éducation des enfants trouvés et abandonnés sont, concurremment, à la charge des départements, des hospices et des communes.

Les dépenses intérieures, telles que les frais de séjour dans les hospices, les layettes et vêtures, sont plus spécialement à la charge de ceux de ces établissements qui sont désignés pour les recevoir.

Quant aux dépenses extérieures composées des mois de nourrice, pensions et indemnités accordées en exécution de l'arrêté du gouvernement du 30 ventôse an v, frais de boucles d'oreilles, colliers et autres ornements distinctifs, frais de revue d'inspection et d'impression, elles sont acquittées avec les ressources suivantes :

1° Avec la partie des amendes et confiscations attribuées par les lois et règlements aux enfants trouvés ;

2° Avec les prélèvements faits sur les revenus des hospices, pour cette destination ;

3° Avec le contingent fixé, c'est-à-dire le maximum obligatoire que le département est tenu d'employer à cette dépense ;

4° Avec les fonds votés en sus par le conseil général ;

5° Et enfin, avec les fonds des communes, soit au moyen d'un prélèvement sur leurs revenus, soit au moyen d'une répartition dans la forme indiquée par la loi. (*Voy.* chap. XXVIII.) Mais il est à remarquer, que les communes ne peuvent être appelées à concourir à cette dépense au delà des proportions déterminées par les instructions ministérielles des 21 août 1839, 3 août 1840 et 13 août 1841, desquelles il

résulte que, dans aucun cas, le conseil général ne peut mettre à la charge des communes plus du cinquième de la dépense du service extérieur des enfants trouvés.

De toutes ces ressources, le contingent voté par le conseil général sur les centimes ordinaires, est la seule qui doive figurer au présent sous-chapitre. Les autres fonds n'y figurent qu'à titre de renseignement et pour ordre.

Les enfants des condamnés qui, par suite de la détention de leurs parents, se trouveraient sans moyens d'existence, sont à la charge des fonds alloués pour les dépenses des enfants abandonnés du département chef-lieu de la maison centrale de détention, lorsque ces enfants sont nés dans cette maison; et à celle du département auquel ils appartiennent, si leur naissance est antérieure à la détention de leur mère; ce département est celui dans lequel le jugement de condamnation a été rendu. (*Règlement général du* 30 *nov.* 1840.)

SOUS-CHAPITRE XI.

ALIÉNÉS.

(Partie du § 11 de l'art. 12 de la loi.)

633. — Les dépenses de ce service sont : 1° les pensions annuelles d'entretien, de nourriture, médicaments, etc., des aliénés *à la charge du département* (*Voy.* chap. XXIX); 2° le traitement de l'inspecteur, des médecins et employés au service des aliénés; 3° les frais de transport et de nourriture, en route, des aliénés indigents qui appartiennent au département.

On porte à ce sous-chapitre, par évaluation avec les dépenses des années précédentes, d'après le nombre présumé *d'aliénés à la charge du département*, une allocation sur les centimes ordinaires, qui ne doit pas être considérée comme une subvention fixe; c'est plutôt un fonds à valoir pour l'entretien et le traitement des aliénés à la charge du département; sauf à compter en liquidation de fin d'exercice, et sans préjudice du concours des communes et des pensions particulières, payées par les familles pour ces mêmes aliénés. Cette allocation s'applique à la dépense de ces aliénés qui sont placés, soit dans la maison spéciale du département, soit dans une maison d'un département voisin ou d'une ville, à charge de remboursement.

L'allocation départementale ne doit s'appliquer qu'à la portion de la dépense restant à la charge du département, et ne doit pas comprendre la portion laissée à la charge des communes et des particuliers; autrement, le budget départemental se trouverait à découvert du montant de ces portions de pensions.

En effet, dans l'état actuel des instructions sur le service des aliénés, les sommes fournies par les communes sont centralisées au compte *fonds commun de cotisations municipales*, et les sommes fournies par les familles sont perçues au profit des établissements d'aliénés : il en résulte que les portions de dépenses imputables sur ces deux natures de recettes, ne peuvent entrer en recette dans le budget départemental, et, par conséquent, ne doivent pas être payées sur les fonds départementaux. (*Règlement général du* 30 *nov.* 1840.)

Aussi, ne fait-on figurer au prés
qu'à titre de renseignement et pour
1° Le contingent ou indemnité pr
pices, pour les aliénés indigents de
ils sont situés (Circulaire du 15 aoû
cle 28 de la loi du 30 juin 1838);
2° Ce que le conseil général juge
mettre, d'après la loi, à la charge des communes du domicile des aliénés, appelées à concourir au payement de ces dépenses (*Voy.* chap. XXIX);

3° Ce que les aliénés ou leurs familles peuvent fournir à l'aide de leurs propres ressources;

4° Ce que le conseil général juge convenable de laisser à la charge des centimes facultatifs, pour les soulagement des communes.

SOUS-CHAPITRE XII.

IMPRESSIONS.

(§§ 13 et 15 de l'art. 12 de la loi.)

634. — Ce sous-chapitre a pour objet les frais d'impression des comptes et budgets du département, et les frais d'impression et de publication des listes électorales, du jury et des tableaux de rectification, ainsi que les frais de règlement des mémoires de l'imprimeur. (Circulaire du 3 novembre 1828.) Cette dépense est entièrement dépendante de l'approbation du préfet.

On impute également sur ce crédit les frais occasionnés par l'impression des modèles de budgets et comptes départementaux, laquelle s'effectue à Paris. (*Règlement général du* 30 *nov.* 1840.)

SOUS-CHAPITRE XIII.

ARCHIVES DU DÉPARTEMENT.

(§ 19 de l'art. 12 de la loi.)

635. — Ce sous-chapitre comprend, 1° les appointements d'un conservateur des archives; 2° les frais de dépouillement extraordinaire des archives, achats de cartons et établissements de tablettes; 3° les frais de vente de papier de rebut (par prévision).

L'approbation du préfet suffit pour régler et mandater ces dépenses. (*Voy.* le chap. XIII, n° 324.)

SOUS-CHAPITRE XIV.

FRAIS DE TRANSLATION, DE ROUTE, ET AUTRES DÉPENSES ORDINAIRES RÉUNIES EN UN SEUL CHAPITRE.

(§§ 6, 7, 12, 14, 16, 17 et 18 de l'art. 12 de la loi.)

636. — On a groupé, dans ce sous-chapitre, un grand nombre de dépenses ordinaires qui, attendu leur éventualité, ne peuvent être appréciées avec exactitude, au moment de la rédaction du budget.

Cette marche a été suivie, pour dégager la comptabilité départementale des nombreux virements de crédits auxquels il aurait fallu recourir, dans le système des prévisions spéciales.

Ces dépenses sont d'ailleurs inscrites aux paragraphes ci-dessus de la loi du 12 mai 1838, ainsi qu'il suit :

Art. 1er. Frais de translation et de nourriture en route, de détenus d'une prison à une autre, ou d'une prison départementale à celle du chef-lieu de la cour

royale, lorsqu'il y a appel; ou d'une prison départementale, après condamnation dans le département, jusqu'à leur admission aux voitures cellulaires ou à la maison centrale de détention. — Frais de translation des condamnés âgés de moins de seize ans, qui ont été déclarés avoir agi sans discernement, et qui sont envoyés dans une maison de correction. — Frais de conduite, pour la lecture de leurs lettres de grâce, des détenus dans les prisons départementales dont la condamnation a eu lieu dans le département. — Frais de translation des condamnés aux travaux forcés, jusqu'au jour où ils sont livrés aux voitures cellulaires de transport. (§ 6 de l'art. 12 de la loi.)— Secours de route de 15 cent. par 4 kilomètres, et, au besoin, frais de transport pour les forçats, les vagabonds et autres condamnés libérés des bagnes et des maisons centrales. (§ 7 du même article.)

Les transports ou frais de conduite des détenus, condamnés, libérés et vagabonds, sont mandatés au nom de l'entreprise des convois militaires, ou des entrepreneurs avec lesquels les préfets auraient traité particulièrement de ces transports.

Quelquefois ils sont effectués par la gendarmerie. La dépense personnelle du condamné pendant le voyage, telle que la nourriture et autres frais, s'il y a lieu, est faite dans l'intérieur de la prison où il séjourne : elle reste à la charge de cet établissement, si le condamné a subi son jugement dans le département où cette prison est située; mais si le condamné appartient à un autre département, ou si la réquisition pour le transport est faite par un préfet étranger au département de la prison qui fait la dépense, ce

dernier département doit être remboursé du payement qu'il fait ainsi à titre d'avance. (*Règlement général du 30 nov. 1840.*)

Quant aux frais de translation et d'entretien des individus qui, par suite de jugement rendu d'abord dans leur département, sont traduits ensuite devant une cour royale sur appel, condamnés à moins d'un an de détention, et subissent leur peine dans les prisons de la ville où siége cette cour, c'est au département où a été prononcé le premier jugement à subvenir à toute la dépense de ces condamnés. (*Idem.*)

Les frais de route de forçats libérés, soit qu'ils retournent dans leurs départements respectifs, soit que, comme étrangers, ils soient reconduits aux frontières par ordre ministériel, doivent être acquittés par le département où s'effectue la dépense, sans qu'il y ait lieu à aucune espèce de remboursement. (*Idem.*)

Le buget de l'état renfermant un crédit spécial, pour le transport cellulaire des condamnés aux bagnes et aux maisons centrales de détention, le présent sous-chapitre ne doit supporter que les frais de leur transfèrement jusqu'au jour où ils sont livrés aux voitures cellulaires, ou lorsqu'il est nécessaire de recourir aux moyens ordinaires de transport par la gendarmerie. (*Ibidem.*)

Art. 2. Secours de route de quinze centimes par 4 kilomètres, et, au besoin, frais de transport, pour les voyageurs indigents. (Circulaire du 25 octobre 1833, § 12 de l'art. 12 de la loi. — *Voy.* chap. XXVII.)

Art. 3. Frais de tenue des colléges et assemblées convoqués pour nommer les membres de la chambre

des députés, des conseils généraux et des conseils d'arrondissement. (§ 14 de l'art. 12 de la loi.)

Art. 4. Portion à la charge du département dans les frais de confection des tables décennales de l'état civil. (Circulaire du 25 nov. 1836, § 16 de l'art. 12 de la loi.)

Art. 5. Mesures contre les épidémies. (Circulaire du 13 avril 1835; § 17 de l'art 12 de la loi.)

Art. 6. Mesures contre les épizooties. (Même paragraphe; — circulaires des 1er janvier 1815 et 18 octobre 1819.)

Art. 7. Primes fixées par les règlements d'administration publique pour la destruction des animaux nuisibles. (§ 18 de l'art. 12 de la loi; circulaires des 25 sept. 1807, 5 décembre 1815 et 9 juillet 1818.) Ces primes sont fixées ainsi qu'il suit par les circulaires précitées : 18 fr. par louve pleine, 15 fr. par louve non pleine, 12 fr. par loup, et 6 fr. par louveteau.

Ainsi que nous l'avons dit, toutes les allocations portées dans ce chapitre n'y figurent que comme crédits ouverts par prévision : le compte de fin d'année doit justifier au conseil général de l'emploi définitif de ces diverses sommes, par chaque article de dépense.

SOUS-CHAPITRE XV.

DETTES ORDINAIRES, OU COMPLÉMENT DE DÉPENSES ORDINAIRES APPARTENANT A DES EXERCICES ANTÉRIEURS NON PÉRIMÉS.

(§ 1er de l'art. 20 de la loi du 10 mai 1838.)

637. — Ce paragraphe porte : les dettes départementales contractées pour des dépenses ordinaires,

Ce fonds commun de 5 cent. est destiné aux dépenses de la première section. On verra (n° 668) qu'indépendamment de ce premier fonds commun, la loi du 10 mai, art. 17, a établi un fonds commun spécial, qui, d'après les lois de finances, est de 6/10 de centimes additionnels au principal des quatre contributions directes, à distribuer entre les départements, à titre de secours, pour complément de la dépense des travaux de construction des édifices départementaux d'intérêt général et des ouvrages d'art dépendant des routes départementales. Mais ce second fonds commun est exclusivement destiné aux dépenses de la deuxième section, ainsi que nous l'expliquerons ci-après. (*Voy.* n° 668.)

Comme la loi n'a créé le fonds commun de 5 cent. affecté aux dépenses de la première section, que pour venir au secours des départements dont les dépenses de cette section excèdent le produit des 9 cent. 4/10 additionnels ordinaires, il en résulterait que, à la rigueur, un département qui pourrait se suffire avec ses 9 cent. 4/10 ordinaires, ne devrait avoir aucun droit à la répartition de ce fonds commun.

Mais la combinaison de la loi est telle, que tous les départements en obtiennent une part quelconque, selon la différence qui résulte de la comparaison du produit des 9 cent. 4/10mes avec les dépenses de la première section.

Les bases de la répartition ne sont donc pas prises dans les votes des conseils généraux, mais elles résultent des besoins ordinaires, permanents et obligés, mis par la loi à la charge des départements.

Le ministre compare, pour chaque département,

tions directes. Ils sont concédés aux départements par les lois annuelles de finances. (*Voy.* loi du 11 juin 1842, dépenses, chap. xxxv du ministère de l'intérieur, et loi des recettes à la même date; État E, annexé.)

Le produit de ces 9 cent. 410 est attribué à chaque département au marc le franc du principal qu'il acquitte dans les quatre contributions directes.

On remarquera que les 9 cent. 4/10 destinés aux dépenses ordinaires sont imposés en nombre égal pour tous les départements, parce qu'ils ont pour objet de subvenir à des services permanents et obligatoires.

D'où il résulte que les conseils généraux n'ont point à s'immiscer dans le vote de ces centimes, qui sont directement fixés par le pouvoir législatif.

641. — On sait que la loi du 2 mars 1832 sur la liste civile porte, art. 13: « Les propriétés de la couronne ne seront pas soumises à l'impôt, elles supporteront néanmoins toutes les charges communales et départementales. »

Avant la loi du 10 mai 1838, des difficultés s'étaient élevées sur l'interprétation de cet article entre la liste civile et les départements de la Seine, des Basses-Pyrénées, de Loire-et-Cher et du Loiret.

L'intendant général de la liste civile avait réclamé le dégrèvement de la cotisation des 19 centimes additionnels généraux destinés alors aux dépenses fixes, variables et fonds commun des départements.

Les conseils de préfecture des quatre départements ayant rejeté cette demande, l'intendant soutenait

ment pourrait, avec ses seuls centimes ordinaires, faire face à presque toutes ses dépenses obligées, et aurait ainsi à sa disposition toute la part qu'il recevait précédemment dans le fonds commun; tandis que tel autre, dans lequel l'augmentation des centimes ordinaires ne donne qu'une ressource presque insensible, comparativement aux dépenses, en recevant la même part de ce fonds commun, ne pourrait pas encore subvenir à l'acquit de ses charges ordinaires et permanentes.

D'après les explications qui précèdent, on voit que la répartition du fonds commun de cinq centimes doit être faite chaque année par le ministre de l'intérieur, en la forme d'ordonnance royale insérée au *Bulletin des lois*. (*Voy*. l'Ord, du 21 juillet 1842, qui règle la répartition pour 1843.)

Il résulte de cette ordonnance, que la part afférente à chaque département varie dans des proportions très considérables. Ainsi, le département de l'Eure ne reçoit que 8,000 fr. dans la répartition, tandis que celui de la Seine absorbe la somme de 1,400,000 fr. Ces différences proviennent uniquement de ce que le ministre est obligé, dans la répartition, d'avoir égard à l'excédant des dépenses ordinaires de chaque département sur le produit de ses 9 cent 4/10mes, cet excédant de dépenses constituant la part de chaque département dans le fonds commun.

Les conseils généraux n'ont d'autre droit que de réclamer, lorsqu'ils croient cette répartition opérée sur des bases contraires à la loi; c'est-à-dire, lorsque la part du département dans le fonds de 5 centimes, n'est pas la *différence qui existe entre le produit*

de ses 9 cent. 4/10mes ordinaires et la somme totale de ses dépenses obligatoires.

Une réclamation de cette nature pourrait-elle être poursuivie devant le conseil d'état par la voie contentieuse ?

Pour la négative, on pourrait dire que la répartition annuelle du fonds commun par ordonnance royale, est un acte de pure administration, qui ne peut ni constituer, ni violer aucun droit acquis; que par conséquent, la seule autorité administrative, dont cette ordonnance émane, est compétente pour décider souverainement toutes les questions relatives à la répartition.

Cette opinion ne nous paraîtrait pas fondée ; en effet, dès que la loi du 10 mai 1838, et les lois de finances annuelles ont établi un fonds commun, destiné à combler la différence qui existe entre les dépenses ordinaires de chaque département et les 9 centimes 4/10mes additionnels spéciaux, affectés à ces dépenses, il ne peut dépendre de la volonté du ministre, de méconnaître l'autorité de la loi en n'exécutant pas ce qu'elle a positivement prescrit.

Nous pensons donc que, si l'ordonnance royale de répartition s'écartait des bases déterminées par les lois pour la répartition du fonds commun, c'est-à-dire, n'attribuait dans ce fonds, à un ou plusieurs départements, qu'une part moindre que la différence existante entre les dépenses ordinaires et le produit des 9 cent. 4/10mes, ces départements seraient fondés à réclamer par la voie contentieuse, et à poursuivre devant le conseil d'état l'annulation de la répartition faite au préjudice de leurs droits.

Il est à remarquer, que l'ordonnance annuelle de répartition du fonds commun de 5 centimes, fait réservé d'une somme destinée aux frais d'impression des modèles de budget et comptes départementaux, qui doivent être imprimés à Paris, ainsi que nous l'avons dit, n° 635, et pour les cas imprévus. — Le ministre a seul le droit de régler l'ordonnancement de ces diverses dépenses.

Dans le projet de budget présenté pour 1844, M. le ministre des finances a demandé qu'il fût ajouté un centime additionnel aux 5 centimes formant le fonds commun laissé à la disposition de M. le ministre de l'intérieur, pour suppléer à l'insuffisance des centimes et des produits éventuels affectés par la loi aux dépenses ordinaires de la première section.

Voici en quels termes M. le ministre des finances (M. Lacave-Laplagne) a motivé cette augmentation d'impôts.

« Les dépenses que la loi du 10 mai 1838 qualifie d'ordinaires, ont toutes un caractère obligatoire. Cependant, la loi n'a rien statué d'une manière précise pour le cas où les ressources qui doivent les couvrir ne sont pas suffisantes. Elle prévoit bien, dans son art. 16, la possibilité que le conseil général consacre une partie des centimes facultatifs à ces dépenses; mais cette disposition n'a rien d'impératif, et la difficulté subsiste lorsqu'il y a un excédant de dépense dans la première section, et refus ou impossibilité de l'imputer sur la seconde. Jusqu'à présent, on y a pourvu en attribuant au service départemental une partie des centimes affectés au service général. C'est ainsi que, depuis la loi de 1838, on a fait passer une

somme de 3,255,000 fr., des fonds généraux aux fonds départementaux. Le découvert des budgets s'en est augmenté d'autant, et, en réalité, quoique le service départemental se balance en apparence dans les budgets, il a contribué au découvert de chaque année jusqu'à concurrence de la somme détachée des ressources générales.

« Quelle que soit l'autorité du gouvernement sur le règlement des budgets départementaux, on ne saurait méconnaître l'influence qu'exercent les conseils généraux sur la formation de ces budgets. D'après la marche suivie jusqu'à présent, leurs votes ont forcé ceux des chambres et ont altéré les relations établies entre les recettes et les dépenses générales. Sans contester en rien les résultats utiles obtenus par cet accroissement des dépenses des départements, le gouvernement n'a pas pensé qu'il pût subordonner aux délibérations des conseils généraux les combinaisons par lesquelles il cherche à arriver à l'équilibre des budgets. Il lui a paru que, si l'existence de besoins constatés imposait l'obligation d'augmenter d'un centime le fonds commun mis à la disposition du ministre de l'intérieur, ce centime devait être ajouté au principal des contributions foncière, personnelle et mobilière, et non prélevé sur les ressources générales dont on ne pourrait rien distraire sans danger. Cette détermination, qu'il a prise à regret, aura, nous l'espérons, cet avantage que la perspective d'un accroissement de charges pour les contribuables, correspondant à celui des dépenses, sera, pour les conseils généraux, un motif de restreindre celles-ci dans de justes limites. »

TROISIÈMEMENT. — *Produits éventuels énoncés aux nos 6, 7 et 8 de l'art. 10 de la loi du 10 mai 1838.*

643. — Ces produits sont :

1° Droits d'expéditions d'actes de la préfecture ou d'anciennes pièces déposées aux archives. (Circulaire du 16 avril 1816; *Voy.* chapitre XIII, n° 333.)

2° Revenus particuliers des prisons départementales. Ces revenus proviennent, le plus ordinairement, de la part afférente au département dans le prix de fermage des travaux des détenus; de la location d'objets mobiliers dits de pistoles; de la vente de meubles et objets hors de service; des pensions de jeunes détenus à la charge de leurs parents; des frais de séjour payés par les condamnés à plus d'un an de prison, et autorisés à rester dans les prisons du département, faute de place dans les maisons centrales de correction, etc. (*Voy.* chap XXV.)

3° Produits d'arbres abattus ou élagués sur les routes départementales;

4° Produit brut de la vente de matériaux de rebut provenant des routes départementales, ou des réparations de bâtiments départementaux ;

5° *Idem* de la vente du mobilier départemental reconnu hors de service;

6° *Idem* de la vente de vieux papiers provenant des archives de la préfecture et des sous-préfectures; (*Voy.* chap. XIII, n° 330.)

7° Remboursement d'avances faites aux communes par le département pour les tables décennales de l'état civil; (Décret du 20 juillet 1807, art. 6, 7 et 8; loi du 18 juillet 1837, art. 30, n° 5.)

8° Remboursement d'avances faites par le département sur les centimes additionnels ordinaires, pour payement de diverses dépenses imputables sur les fonds généraux ;

9° Produits des droits de péage ou tous autres autorisés au profit du département ; (*Voy.* chap. XIII, n° 341.)

10° Et enfin, subventions qui pourraient être offertes par les communes ou par des particuliers, pour concourir à des dépenses portées dans la première section du budget.

Ces diverses recettes sont réunies au produit des centimes ordinaires généraux, et forment l'art. 2 des recettes ordinaires ; le montant en est versé dans la caisse du receveur général, pour être déposé au trésor au compte du département, et mis ensuite à la disposition du préfet, par des ordonnances de délégation spéciales à cet art. 2.

Ces ordonnances ne comportent aucune spécialité de produits, et peuvent être employées à l'acquittement de toutes les dépenses allouées aux quinze sous-chapitres de la première section, *dans la limite des crédits de ces sous-chapitres*.

Toutefois, le règlement général du 30 novembre 1840 recommande aux préfets, pour la régularité des comptes, de réserver exclusivement les produits spéciaux d'un service aux besoins de ce même service ; comme les revenus des prisons, au sous-chapitre VI ; les ventes de matériaux de rebut, ou d'arbres provenant des routes, au sous-chapitre IX, etc.

Lorsqu'il y a des frais pour la vente de ces divers objets, il est convenable d'en imputer le montant

sur le sous-chapitre correspondant, attendu que ce sont toujours les produits *bruts* qui doivent être versés dans la caisse départementale. (*Même règlement.*)

Enfin, il est utile de rappeler que les revenus particuliers, ou pensions de parents, pour subvenir aux dépenses des enfants trouvés et des aliénés, ne doivent pas faire recette au budget départemental, et doivent rentrer dans les caisses des hospices et maisons d'aliénés, qui en rendent compte distinctement.

Les subventions des communes ou particuliers sont versées chez le receveur général au compte *fonds de cotisation*.

644. — Un des principes fondamentaux de la comptabilité départementale, c'est que le département ne doit acquitter avec ses ressources que ses propres charges; d'où il suit que lorsqu'il paye des dépenses appartenant à l'état ou à d'autres départements, les sommes qu'il y emploie sont considérées comme avances et doivent lui être remboursées; aussi, voit-on figurer ces remboursements parmi les produits éventuels.

Cette règle est conforme à la justice, et au caractère de spécialité que les lois attribuent au département.

Voici comment elle s'applique.

S'agit-il d'une avance faite pour le compte d'un service public à la charge de l'état? Dans ce cas, le département est remboursé de ses avances sur les fonds du ministère auquel appartient la dépense faite, et au moyen de mandats délivrés directement par le ministre auquel il a été ouvert un crédit pour cet objet.

Si l'avance s'applique à une dépense qui doit être

supportée par un autre département, elle est également remboursée par le ministre au moyen d'un prélèvement, soit sur les 9 cent. 4/10mes ordinaires afférents au département débiteur, soit sur sa part dans le fonds commun de 5 centimes.

Comme le département est remboursé des avances par lui faites à l'état ou à d'autres départements, par la même raison, il doit, de son côté, tenir compte des sommes que l'état et les autres départements payent à sa décharge.

On voit donc qu'à cet égard, il y a compte à faire chaque année entre tous les départements, et ce compte est établi par le ministre de l'intérieur, d'après les justifications faites par les préfets et les conseils généraux.

Une dernière remarque, c'est que, dans aucun cas, les départements ne peuvent avoir de compte à débattre pour avances relatives à leurs dépenses facultatives et extraordinaires.

On le comprendra facilement.

Ces dépenses ont pour objet des services, des entreprises ou des travaux circonscrits dans les limites du département, et qui constituent, à vrai dire, la spécialité départementale.

Ces dépenses sont toujours prévues, parce qu'elles sont entièrement subordonnées au vote du conseil général : elles ne peuvent donc subir ni variations, ni déplacements qui nécessiteraient, pour les acquitter, l'intervention d'un autre département.

Il n'y aurait d'exception à cette règle, qu'autant que deux ou plusieurs départements se seraient concertés pour l'exécution en commun d'une entreprise,

Ce fonds commun de 5 cent. est destiné aux dépenses de la première section. On verra (n° 668) qu'indépendamment de ce premier fonds commun, la loi du 10 mai, art. 17, a établi un fonds commun spécial, qui, d'après les lois de finances, est de 6/10 de centimes additionnels au principal des quatre contributions directes, à distribuer entre les départements, à titre de secours, pour complément de la dépense des travaux de construction des édifices départementaux d'intérêt général et des ouvrages d'art dépendant des routes départementales. Mais ce second fonds commun est exclusivement destiné aux dépenses de la deuxième section, ainsi que nous l'expliquerons ci-après. (*Voy.* n° 668.)

Comme la loi n'a créé le fonds commun de 5 cent. affecté aux dépenses de la première section, que pour venir au secours des départements dont les dépenses de cette section excèdent le produit des 9 cent. 4/10 additionnels ordinaires, il en résulterait que, à la rigueur, un département qui pourrait se suffire avec ses 9 cent. 4/10 ordinaires, ne devrait avoir aucun droit à la répartition de ce fonds commun.

Mais la combinaison de la loi est telle, que tous les départements en obtiennent une part quelconque, selon la différence qui résulte de la comparaison du produit des 9 cent. 4/10mes avec les dépenses de la première section.

Les bases de la répartition ne sont donc pas prises dans les votes des conseils généraux, mais elles résultent des besoins ordinaires, permanents et obligés, mis par la loi à la charge des départements.

Le ministre compare, pour chaque département,

l'évaluation générale de toutes les dépenses ordinaires, au produit des 9 cent. 4/10mes destinés à les acquitter; et la différence donne la part à laquelle le département a droit dans le fonds commun des 5 centimes.

Le fonds applicable à la première section est réparti à l'avance, parce qu'il y a nécessité, pour arriver au règlement des dépenses de cette section, que les conseils généraux connaissent toutes les ressources destinées à y faire face.

La répartition du fonds commun éprouve annuellement quelques modifications, selon les variations qui ont lieu dans les dépenses obligées; mais ces modifications sont légères et ne changent que fort peu le travail, puisqu'il prend sa base dans la position réelle et relative des départements. Ces modifications ont aussi lieu, chaque fois que les lois de finances augmentent le nombre des centimes ordinaires; il est facile d'en apprécier le motif.

Dans les départements riches, où le centime rapporte une somme considérable, l'augmentation des centimes affectés aux dépenses ordinaires, a pour résultat d'accroître les ressources du département dans de larges proportions; tandis que le contraire se fait remarquer dans les départements pauvres, où le chiffre des impôts est peu élevé.

Cependant, les dépenses ordinaires des départements pauvres peuvent s'élever au même chiffre que celles des départements plus aisés.

Si donc on ne modifiait pas la répartition du fonds commun, lorsque la loi augmente le nombre des centimes ordinaires, il en résulterait que tel départe-

ment pourrait, avec ses seuls centimes ordinaires, faire face à presque toutes ses dépenses obligées, et aurait ainsi à sa disposition toute la part qu'il recevait précédemment dans le fonds commun; tandis que tel autre, dans lequel l'augmentation des centimes ordinaires ne donne qu'une ressource presque insensible, comparativement aux dépenses, en recevant la même part de ce fonds commun, ne pourrait pas encore subvenir à l'acquit de ses charges ordinaires et permanentes.

D'après les explications qui précèdent, on voit que la répartition du fonds commun de cinq centimes doit être faite chaque année par le ministre de l'intérieur, en la forme d'ordonnance royale insérée au *Bulletin des lois*. (*Voy*. l'Ord, du 21 juillet 1842, qui règle la répartition pour 1843.)

Il résulte de cette ordonnance, que la part afférente à chaque département varie dans des proportions très considérables. Ainsi, le département de l'Eure ne reçoit que 8,000 fr. dans la répartition, tandis que celui de la Seine absorbe la somme de 1,400,000 fr, Ces différences proviennent uniquement de ce que le ministre est obligé, dans la répartition, d'avoir égard à l'excédant des dépenses ordinaires de chaque département sur le produit de ses 9 cent 4/10mes, cet excédant de dépenses constituant la part de chaque département dans le fonds commun.

Les conseils généraux n'ont d'autre droit que de réclamer, lorsqu'ils croient cette répartition opérée sur des bases contraires à la loi; c'est-à-dire, lorsque la part du département dans le fonds de 5 centimes, n'est pas la *différence qui existe entre le produit*

de ses 9 cent. 4/10mes ordinaires et la somme totale de ses dépenses obligatoires.

Une réclamation de cette nature pourrait-elle être poursuivie devant le conseil d'état par la voie contentieuse ?

Pour la négative, on pourrait dire que la répartition annuelle du fonds commun par ordonnance royale, est un acte de pure administration, qui ne peut ni constituer, ni violer aucun droit acquis; que par conséquent, la seule autorité administrative, dont cette ordonnance émane, est compétente pour décider souverainement toutes les questions relatives à la répartition.

Cette opinion ne nous paraîtrait pas fondée ; en effet, dès que la loi du 10 mai 1838, et les lois de finances annuelles ont établi un fonds commun, destiné à combler la différence qui existe entre les dépenses ordinaires de chaque département et les 9 centimes 4/10mes additionnels spéciaux, affectés à ces dépenses, il ne peut dépendre de la volonté du ministre de méconnaître l'autorité de la loi en n'exécutant pas ce qu'elle a positivement prescrit.

Nous pensons donc que, si l'ordonnance royale de répartition s'écartait des bases déterminées par les lois pour la répartition du fonds commun, c'est-à-dire, n'attribuait dans ce fonds, à un ou plusieurs départements, qu'une part moindre que la différence existante entre les dépenses ordinaires et le produit des 9 cent. 4/10mes, ces départements seraient fondés à réclamer par la voie contentieuse, et à poursuivre devant le conseil d'état l'annulation de la répartition faite au préjudice de leurs droits.

Il est à remarquer, que l'ordonnance annuelle de répartition du fonds commun de 5 centimes, fait réservé d'une somme destinée aux frais d'impression des modèles de budget et comptes départementaux, qui doivent être imprimés à Paris, ainsi que nous l'avons dit, n° 635, et pour les cas imprévus. — Le ministre a seul le droit de régler l'ordonnancement de ces diverses dépenses.

Dans le projet de budget présenté pour 1844, M. le ministre des finances a demandé qu'il fût ajouté un centime additionnel aux 5 centimes formant le fonds commun laissé à la disposition de M. le ministre de l'intérieur, pour suppléer à l'insuffisance des centimes et des produits éventuels affectés par la loi aux dépenses ordinaires de la première section.

Voici en quels termes M. le ministre des finances (M. Lacave-Laplagne) a motivé cette augmentation d'impôts.

« Les dépenses que la loi du 10 mai 1838 qualifie d'ordinaires, ont toutes un caractère obligatoire. Cependant, la loi n'a rien statué d'une manière précise pour le cas où les ressources qui doivent les couvrir ne sont pas suffisantes. Elle prévoit bien, dans son art. 16, la possibilité que le conseil général consacre une partie des centimes facultatifs à ces dépenses; mais cette disposition n'a rien d'impératif, et la difficulté subsiste lorsqu'il y a un excédant de dépense dans la première section, et refus ou impossibilité de l'imputer sur la seconde. Jusqu'à présent, on y a pourvu en attribuant au service départemental une partie des centimes affectés au service général. C'est ainsi que, depuis la loi de 1838, on a fait passer une

somme de 3,255,000 fr., des fonds généraux aux fonds départementaux. Le découvert des budgets s'en est augmenté d'autant, et, en réalité, quoique le service départemental se balance en apparence dans les budgets, il a contribué au découvert de chaque année jusqu'à concurrence de la somme détachée des ressources générales.

« Quelle que soit l'autorité du gouvernement sur le règlement des budgets départementaux, on ne saurait méconnaître l'influence qu'exercent les conseils généraux sur la formation de ces budgets. D'après la marche suivie jusqu'à présent, leurs votes ont forcé ceux des chambres et ont altéré les relations établies entre les recettes et les dépenses générales. Sans contester en rien les résultats utiles obtenus par cet accroissement des dépenses des départements, le gouvernement n'a pas pensé qu'il pût subordonner aux délibérations des conseils généraux les combinaisons par lesquelles il cherche à arriver à l'équilibre des budgets. Il lui a paru que, si l'existence de besoins constatés imposait l'obligation d'augmenter d'un centime le fonds commun mis à la disposition du ministre de l'intérieur, ce centime devait être ajouté au principal des contributions foncière, personnelle et mobilière, et non prélevé sur les ressources générales dont on ne pourrait rien distraire sans danger. Cette détermination, qu'il a prise à regret, aura, nous l'espérons, cet avantage que la perspective d'un accroissement de charges pour les contribuables, correspondant à celui des dépenses, sera, pour les conseils généraux, un motif de restreindre celles-ci dans de justes limites. »

ment pourrait, avec ses seuls centimes ordinaires, faire face à presque toutes ses dépenses obligées, et aurait ainsi à sa disposition toute la part qu'il recevait précédemment dans le fonds commun; tandis que tel autre, dans lequel l'augmentation des centimes ordinaires ne donne qu'une ressource presque insensible, comparativement aux dépenses, en recevant la même part de ce fonds commun, ne pourrait pas encore subvenir à l'acquit de ses charges ordinaires et permanentes.

D'après les explications qui précèdent, on voit que la répartition du fonds commun de cinq centimes doit être faite chaque année par le ministre de l'intérieur, en la forme d'ordonnance royale insérée au *Bulletin des lois*. (*Voy.* l'Ord. du 21 juillet 1842, qui règle la répartition pour 1843.)

Il résulte de cette ordonnance, que la part afférente à chaque département varie dans des proportions très-considérables. Ainsi, le département de l'Eure ne reçoit que 8,000 fr. dans la répartition, tandis que celui de la Seine absorbe la somme de 1,400,000 fr. Ces différences proviennent uniquement de ce que le ministre est obligé, dans la répartition, d'avoir égard à l'excédant des dépenses ordinaires de chaque département sur le produit de ses 9 cent 4/10mes, cet excédant de dépenses constituant la part de chaque département dans le fonds commun.

Les conseils généraux n'ont d'autre droit que de réclamer, lorsqu'ils croient cette répartition opérée sur des bases contraires à la loi; c'est-à-dire, lorsque la part du département dans le fonds de 5 centimes, n'est pas la *différence qui existe entre le produit*

de ses 9 cent. 4/10mes ordinaires et la somme totale de ses dépenses obligatoires.

Une réclamation de cette nature pourrait-elle être poursuivie devant le conseil d'état par la voie contentieuse ?

Pour la négative, on pourrait dire que la répartition annuelle du fonds commun par ordonnance royale, est un acte de pure administration, qui ne peut ni constituer, ni violer aucun droit acquis; que par conséquent, la seule autorité administrative, dont cette ordonnance émane, est compétente pour décider souverainement toutes les questions relatives à la répartition.

Cette opinion ne nous paraîtrait pas fondée; en effet, dès que la loi du 10 mai 1838, et les lois de finances annuelles ont établi un fonds commun, destiné à combler la différence qui existe entre les dépenses ordinaires de chaque département et les 9 centimes 4/10mes additionnels spéciaux, affectés à ces dépenses, il ne peut dépendre de la volonté du ministre de méconnaître l'autorité de la loi en n'exécutant pas ce qu'elle a positivement prescrit.

Nous pensons donc que, si l'ordonnance royale de répartition s'écartait des bases déterminées par les lois pour la répartition du fonds commun, c'est-à-dire, n'attribuait dans ce fonds, à un ou plusieurs départements, qu'une part moindre que la différence existante entre les dépenses ordinaires et le produit des 9 cent. 4/10mes, ces départements seraient fondés à réclamer par la voie contentieuse, et à poursuivre devant le conseil d'état l'annulation de la répartition faite au préjudice de leurs droits.

sur le sous-chapitre correspondant, attendu que ce sont toujours les produits *bruts* qui doivent être versés dans la caisse départementale. (*Même règlement.*)

Enfin, il est utile de rappeler que les revenus particuliers, ou pensions de parents, pour subvenir aux dépenses des enfants trouvés et des aliénés, ne doivent pas faire recette au budget départemental, et doivent rentrer dans les caisses des hospices et maisons d'aliénés, qui en rendent compte distinctement.

Les subventions des communes ou particuliers sont versées chez le receveur général au compte *fonds de cotisation*.

644.—Un des principes fondamentaux de la comptabilité départementale, c'est que le département ne doit acquitter avec ses ressources que ses propres charges; d'où il suit que lorsqu'il paye des dépenses appartenant à l'état ou à d'autres départements, les sommes qu'il y emploie sont considérées comme avances et doivent lui être remboursées; aussi, voit-on figurer ces remboursements parmi les produits éventuels.

Cette règle est conforme à la justice, et au caractère de spécialité que les lois attribuent au département.

Voici comment elle s'applique.

S'agit-il d'une avance faite pour le compte d'un service public à la charge de l'état? Dans ce cas, le département est remboursé de ses avances sur les fonds du ministère auquel appartient la dépense faite, et au moyen de mandats délivrés directement par le ministre auquel il a été ouvert un crédit pour cet objet.

Si l'avance s'applique à une dépense qui doit être

supportée par un autre département, elle est également remboursée par le ministre au moyen d'un prélèvement, soit sur les 9 cent. 4/10mes ordinaires afférents au département débiteur, soit sur sa part dans le fonds commun de 5 centimes.

Comme le département est remboursé des avances par lui faites à l'état ou à d'autres départements, par la même raison, il doit, de son côté, tenir compte des sommes que l'état et les autres départements payent à sa décharge.

On voit donc qu'à cet égard, il y a compte à faire chaque année entre tous les départements, et ce compte est établi par le ministre de l'intérieur, d'après les justifications faites par les préfets et les conseils généraux.

Une dernière remarque, c'est que, dans aucun cas, les départements ne peuvent avoir de compte à débattre pour avances relatives à leurs dépenses facultatives et extraordinaires.

On le comprendra facilement.

Ces dépenses ont pour objet des services, des entreprises ou des travaux circonscrits dans les limites du département, et qui constituent, à vrai dire, la spécialité départementale.

Ces dépenses sont toujours prévues, parce qu'elles sont entièrement subordonnées au vote du conseil général : elles ne peuvent donc subir ni variations, ni déplacements qui nécessiteraient, pour les acquitter, l'intervention d'un autre département.

Il n'y aurait d'exception à cette règle, qu'autant que deux ou plusieurs départements se seraient concertés pour l'exécution en commun d'une entreprise,

par exemple, d'une route qui les intéresserait également. Dans ce cas, et suivant les conditions de l'arrangement intervenu entre eux, il serait possible que des avances de fonds fussent faites par un des départements intéressés, et qu'elles dussent être plus tard remboursées à des époques et suivant des conditions déterminées.

Mais cette position est rare, et n'a rien de commun avec le compte annuel que le ministre de l'intérieur doit établir du remboursement des avances faites par les départements, soit pour des dépenses ordinaires de la première section, soit pour des dépenses à la charge des fonds généraux de l'état.

645. — Indépendamment des recettes que nous venons d'indiquer, et qui sont destinées à pourvoir aux dépenses de la première section, l'on doit comprendre parmi les ressources affectées aux mêmes dépenses, *les fonds libres* des exercices précédents.

Conformément aux instructions ministérielles, le modèle de budget départemental est disposé de manière à recevoir en tête des recettes des quatre sections, l'indication en masse, pour chaque article, des sommes disponibles à cumuler avec les ressources de l'exercice nouveau, pour contribuer à en couvrir les dépenses.

Nous expliquerons les règles applicables à ces fonds libres, en traitant *du budget de report* ou *supplémentaire*. *(Voy.* chap. XXXIII, § 4.)

646. — Après les recettes destinées aux dépenses de la première section, le budget départemental présente la balance, qui récapitule le total général des dépenses et le total général des recettes ordinaires,

d'où ressort un excédant, soit en dépenses, soit en recettes.

647. — D'après l'exposé qui précède, on voit que les dépenses ordinaires des départements sont plutôt des délégations faites au département, pour l'acquit de services publics d'un intérêt général, que des dépenses d'utilité locale proprement dites. Aussi, l'intervention des conseils généraux n'est qu'un moyen de régler ces dépenses avec ordre et économie; mais avant tout, il y a nécessité d'y pourvoir, et il ne pourrait dépendre de la volonté d'un conseil général de s'en affranchir. C'est pourquoi la loi du 10 mai 1838, art. 14, a placé ces dépenses sous l'autorité du gouvernement, qui peut d'office, par l'ordonnance royale réglant le budget, inscrire les dépenses ordinaires omises, et augmenter l'allocation de celles que le conseil n'aurait pas suffisamment dotées. Mais ces augmentations ou inscriptions d'office, ne peuvent être faites que jusqu'à concurrence du montant des recettes destinées aux dépenses ordinaires.

648. — Le droit accordé au gouvernement de régler le budget des dépenses de la première section, emporte nécessairement celui de réduire les dépenses des chapitres, et de laisser la somme retranchée sans emploi; ou, suivant les besoins des services, de la reporter à d'autres sous-chapitres.

Ce droit dérive de la nature des services publics payés et entretenus par les dépenses ordinaires, services auxquels les départements ne peuvent se dispenser de pourvoir.

649. — Mais on remarquera, que le droit du gouvernement ne va pas jusqu'à pouvoir introduire d'of-

fice, dans la section des dépenses ordinaires, des dépenses autres que celles déterminées par l'art. 12 et par le § 1 de l'art. 20 de la loi, ou qui seraient indiquées par des lois spéciales.

Chaque année, les lois du budget, en réglant les dépenses départementales, déterminent quelles sont celles qui doivent rester dans la section des dépenses ordinaires. (*Voy.* l'état E, annexé à la loi du 11 juin 1842.)

Cette nomenclature est essentiellement limitative, puisque, comme celle de toutes les dépenses inscrites au budget, elle est soumise au principe de la spécialité; le gouvernement est donc obligé de s'y renfermer, et il commettrait un excès de pouvoir susceptible d'être annulé par le conseil d'état, statuant par voie contentieuse, s'il s'en écartait.

650. — Mais si le gouvernement ne peut porter d'office dans la première section, d'autres dépenses ordinaires que celles déterminées par les lois, de son côté, le conseil général ne peut inscrire dans cette section aucune dépense facultative; l'art. 15 de la loi s'y oppose formellement; par la raison que les recettes affectées aux dépenses ordinaires, sont, en réalité, une portion des fonds généraux de l'état, plutôt que des recettes propres au département : il serait donc contraire à l'origine et à la destination des recettes de la première section, de les employer à l'acquit des dépenses facultatives, extraordinaires ou spéciales, qui sont particulières au département, et doivent être soldées exclusivement avec ses seules ressources.

651. — L'art. 28 de la loi porte : « Si le conseil

général ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté le budget des dépenses ordinaires du département, le préfet, en conseil de préfecture, établirait d'office ce budget, qui serait réglé par une ordonnance royale. »

De ce que les dépenses ordinaires sont des dépenses générales, réglées par département avec des fonds spéciaux, uniquement dans le but de décentraliser, il en résulte qu'il ne peut dépendre d'un conseil général de ne point voter ces dépenses. Aussi, dans le cas où il aurait omis ou refusé de les arrêter, il était d'autant plus convenable d'en remettre le règlement au préfet, que, dans tous les cas, l'art. 14 donne au gouvernement le droit d'inscrire ou d'augmenter d'office les dépenses ordinaires, jusqu'à concurrence des recettes destinées à y pourvoir.

Le projet de loi allait plus loin, il portait que dans le cas où le montant des dépenses ordinaires à inscrire au budget réglé en vertu de l'art. 28, excèderait celui des recettes applicables à l'exercice, il y serait pourvu au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une loi spéciale.

Mais on a fait observer avec raison, que cette disposition était contraire à l'art. 14; qu'elle changerait la nature des dépenses ordinaires, qui, au lieu d'être considérées comme des charges générales acquittées par les fonds de l'état, deviendraient ainsi, spéciales à chaque département. D'ailleurs, on a démontré que la loi spéciale ne pourrait être votée qu'un an après la session des conseils généraux, ce qui rendrait cette mesure impossible.

Ces considérations ont fait retrancher la disposition proposée par le gouvernement.

IIe SECTION.

DÉPENSES FACULTATIVES D'UTILITÉ DÉPARTEMENTALE.

652. — L'art. 16 de la loi est ainsi conçu : « La seconde section comprend les dépenses facultatives d'utilité départementale.

« Le conseil général peut aussi y porter les autres dépenses énoncées à l'art. 12. »

La loi n'indique point quelles sont les dépenses facultatives; ces dépenses étant subordonnées au vote des conseils généraux, elles ne peuvent avoir, comme les dépenses ordinaires, un caractère de fixité et d'uniformité prévu d'avance, également applicable à tous les départements sans exception. Il suffit donc que ces dépenses puissent être considérées comme d'utilité départementale, pour qu'elles soient facultatives.

Ces dépenses occupent la seconde section du budget; mais il est à remarquer que le conseil peut y comprendre aussi les dépenses ordinaires, tandis qu'il n'a pas le droit de porter des dépenses facultatives à la première section.

La raison de cette différence vient de ce que, dans presque tous les départements, les centimes affectés aux dépenses ordinaires et la part allouée dans le fonds commun de cinq centimes, ne suffisent pas pour acquitter les dépenses de la première section : il était donc convenable de laisser au conseil général toute latitude de mettre l'excédant à la charge des centimes facultatifs.

Ainsi, ce n'est qu'après l'épuisement des recettes affectées aux dépenses ordinaires, que ces dépenses peuvent figurer à la seconde section du budget.

653. — Il ne faut pas perdre de vue, que certaines dépenses facultatives entraînent nécessairement à leur suite des dépenses qui doivent figurer à la première section du budget. Par exemple, les constructions de bâtiments départementaux, ou de routes départementales, exigent, dès qu'elles sont terminées, des travaux d'entretien et de réparations qui font nécessairement partie des dépenses ordinaires de la première section, comme il est dit art. 12, nos 1 et 10.

La raison en est simple : c'est que si le département est libre de voter des centimes facultatifs pour construire un bâtiment ou pour ouvrir une route nouvelle, il ne peut avoir la faculté de laisser dépérir, faute d'entretien, ce qu'il a créé. L'intérêt public et les principes d'une sage administration repoussent un pareil système. C'est pourquoi, en plaçant les grosses réparations et les travaux d'entretien dans la première section du budget, la loi a donné au gouvernement le droit de contraindre les départements à entretenir ce qu'ils ont une fois établi.

654. — Les dépenses facultatives d'utilité départementale occupent le chapitre XXXVI du budget du ministre de l'intérieur.

D'après le modèle du budget départemental, ce chapitre est subdivisé en huit sous-chapitres qui font suite à ceux de la première section.

SOUS-CHAPITRE XVI.

TRAVAUX NEUFS DES ÉDIFICES DÉPARTEMENTAUX.

655. — Nous avons fait connaître, chap. XVI, les règles applicables aux travaux des édifices départementaux.

Conformément à la circulaire du 26 décembre 1838, aucun projet de nouvelle prison, ou de travaux de quelque importance dans les prisons existantes, ne doit être exécuté sans l'approbation du ministre ; il en est de même des constructions relatives aux asiles départementaux d'aliénés.

Une autre circulaire d'avril 1842, invite les préfets à se concerter d'avance, sur tous les projets de travaux ou d'acquisitions qui peuvent nécessiter l'intervention de l'autorité supérieure.

Ce sous-chapitre comprend : 1° les sommes votées par le conseil général pour travaux neufs des édifices départementaux ;

2° Les crédits alloués pour payer les acquisitions de terrains et bâtiments nécessaires pour agrandir des établissements départementaux existants, ou pour en créer de nouveaux ;

3° Les sommes votées pour l'assurance des bâtiments départementaux contre les risques de l'incendie; (Circulaire du 25 mai 1841. *Voy.* chap. XIV, n° 348.)

4° Les honoraires et supplément de traitement aux architectes chargés des travaux neufs à faire aux bâtiments départementaux : ces honoraires sont fixés par le ministre. (Règlement général du 30 novembre 1840.)

SOUS-CHAPITRE XVII.

TRAVAUX DES ROUTES DÉPARTEMENTALES ET DES OUVRAGES D'ART QUI EN FONT PARTIE.

656. — Les dépenses portées à ce chapitre sont celles suivantes :

1° Supplément, en cas d'insuffisance des fonds portés au sous-chapitre IX de la première section, pour entretien et réparations des routes départementales et des ouvrages d'art qui en dépendent;

2° Travaux de grosses réparations ou de constructions de lacunes sur les routes départementales; ouverture de ces routes et ouvrages d'art qui en dépendent;

3° Acquisitions d'immeubles faites à l'amiable ou sur expropriation pour cause d'utilité publique;

4° Indemnités de terrains expropriés, dont la valeur n'atteint pas 100 fr. et qui sont provisoirement dispensées des formalités de la purge des hypothèques; (Règlement général du 30 novembre 1840.)

5° Indemnités pour dommages, cessions momentanées et extraction de matériaux;

6° Intérêts des sommes dues pour les causes ci-dessus;

7° Frais accessoires;

8° Travaux à l'entreprise;

9° Travaux non adjugés ou par régie;

10° Payement de cantonniers et ouvriers supplémentaires;

11° Réserve pour dépenses diverses qui comprennent : les indemnités ordinaires et extraordinaires aux ingénieurs et conducteurs, les achats d'instruments, les salaires de porte-chaînes, ainsi que les

salaires de chefs-ouvriers, loyers des bâtiments, salaires d'experts, recherche de matériaux, sondes, impressions, frais de routes, secours à des ouvriers blessés, etc.

L'indemnité ordinaire aux ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées est calculée sur toutes les allocations qui y sont comprises, et sauf les défalcations de personnel et de frais accessoires, dans la proportion de 1 p. 0/0, attendu la prise en charge par la première section, sous-chap. IX, du prélèvement de 4 p. 0/0 sur les premiers 40,000 fr.; les traitements des conducteurs et les salaires des piqueurs, dans la proportion des votes, sont aussi un des éléments de la réserve de ce sous-chapitre.

Il n'est dû ni honoraires, ni frais de vacation, aux conducteurs chargés de faire des expertises ; l'administration leur alloue des frais de voyage à raison de 2 francs par myriamètre, et de plus une indemnité de 3 francs par jour, quand ils sont obligés de découcher.

Les états de ces frais doivent être préalablement soumis à l'approbation de l'administration supérieure. Quelquefois il est accordé en outre, aux employés qui ont été chargés d'expertises importantes et difficiles, une indemnité réglée d'après la proposition des ingénieurs et l'avis du préfet.

Toutes les dépenses du présent sous-chapitre sont imputables sur le crédit de chaque route, ou de chaque ouvrage d'art, lorsqu'il forme un article du budget départemental.

Les préfets délivrent leurs mandats de payement pour chaque route formant un article au budget dé-

partemental, et en rappellent exactement le numéro, sur leurs mandats, afin de donner le moyen de suivre l'emploi de chaque allocation.

Les mêmes distinctions doivent être observées dans les pièces justificatives établies par les ingénieurs en chef des ponts et chaussées.

Les travaux sont exécutés d'après les devis des ingénieurs; ces devis, mis sous les yeux des conseils généraux, servent à établir au budget les allocations nécessaires pour ces travaux.

L'ouverture d'une route, quoique classée par une ordonnance, ne peut être entreprise qu'après que les projets ont été soumis *au conseil des ponts et chaussées* et approuvés *par le ministre des travaux publics*. Les travaux d'art à exécutersur les routes départementales, pour construction de ponts, digues et autres, sont subordonnés à la même formalité, toutes les fois que la dépense doit excéder 20,000 fr. (*Voy.* chap. XIII, n° 414.)

SOUS-CHAPITRE XVIII.

SUBVENTIONS AUX COMMUNES.

657. — Ces subventions ont généralement pour objet :

1° Des travaux, acquisitions, réparations d'églises, ou autres bâtiments à l'usage des communes;

2° L'établissement de pompes contre l'incendie; (Circulaire du 20 août 1835.)

3° Les allocations nécessaires pour la création et l'entretien des caisses d'épargnes;

4° Des fonds pour la construction ou l'entretien

des chemins vicinaux, et pour le traitement des agents voyers de ces chemins;

5° Et des secours pour ateliers de charité.

SOUS-CHAPITRE XIX.

ENCOURAGEMENTS.

658. — Les dépenses de ce sous-chapitre sont nombreuses et très-variées, car, sous le titre d'*encouragements*, les conseils généraux peuvent émettre des votes de toutes sortes, favorables aux localités, pourvu qu'ils aient le caractère de dépenses utiles à leurs départements et qu'ils soient approuvés par l'ordonnance royale de règlement du budget départemental.

Les plus importants de ces encouragements sont ceux ci-après indiqués :

1° Encouragements pour annuaires, statistiques, cartes géographiques;

2° Secours à d'anciens employés de préfecture, sous-préfectures, ou à leurs veuves et enfants; ces secours peuvent être accordés annuellement dans les départements où les caisses de retraite sont insuffisantes pour les dépenses, mais les votes du conseil général sont portés nominativement au budget départemental;

3° Subvention à la caisse des retraites des employés de préfecture et sous-préfectures; (*Voy.* chap. XXX.)

4° Encouragements à des sociétés d'agriculture, aux fermes-modèles, dépôts de remonte, pépinières départementales, artistes vétérinaires; encouragements à l'agriculture, aux comices agricoles, à l'élève des che-

vaux, taureaux, béliers ; encouragements pour les couvertures en tuiles, les puits artésiens, la recherche des mines, le cours d'accouchement, la propagation de la vaccine, les écoles secondaires de médecine, les conseils de salubrité, les sociétés maternelles et autres associations de bienfaisance, etc. ;

5° Pensions d'élèves aux écoles vétérinaires d'Alfort, de Lyon et Toulouse, et aux écoles d'arts et métiers de Châlons et d'Angers : ces pensions font partie des recettes du trésor public;

6° Pensions d'élèves dans les écoles autres que les cinq ci-dessus, ou dans les institutions des sourds-muets, d'aveugles ou autres établissements ;

7° Entretien de bourses dans les colléges communaux ;

8° Pensions d'élèves-sages-femmes à l'hospice de la Maternité de Paris ;

9° Subventions pour travaux à des édifices religieux, ou autres bâtiments communaux, considérés comme monuments historiques, fouilles de monuments antiques ;

10° Secours aux malades indigents traités dans les établissements thermaux ;

11° Secours pour les indigents attaqués de maladies syphilitiques ou prosiques ;

12° Subvention à l'école de musique, et au musée départemental ou communal ; encouragements aux élèves-peintres, sculpteurs ou musiciens ;

13° Souscription pour les monuments à la mémoire de citoyens qui se sont illustrés par leurs vertus, leur courage et leurs talents, mais seulement lorsque l'érection de ces monuments a été autorisée par le gou-

vernement dans les formes prescrites par l'ordonnance du 10 juillet 1816, tome 1er; (*Voy.* p. 89);

14° Classement des archives communales. (*Voy.* chap. XIII, n° 330.)

SOUS-CHAPITRE XX.

CULTES.

659.—Des indemnités peuvent être votées par les conseils généraux en faveur de MM. les archevêques, évêques, vicaires généraux et chanoines. Les mandats sont délivrés au nom des ecclésiastiques, le vote étant personnel, et les décomptes se font par mois et par jours, comme pour les traitements. (Règlement général du 30 novembre 1840.) Les indemnités accordées aux archevêques ne peuvent dépasser le maximum de 10,000 fr., et pour les évêques celui de 5,000 fr. (Règlement général du 30 novembre 1840.)

Les autres dépenses de ce sous-chapitre sont les secours aux desservants âgés ou infirmes, les subventions au séminaire diocésain et à la fabrique de la cathédrale, et enfin, quant aux cultes protestants ou réformés, les secours aux consistoires.

SOUS-CHAPITRE XXI.

SECOURS POUR REMÉDIER A LA MENDICITÉ.

660. —Lorsqu'il existe dans un département un dépôt de mendicité, une maison de secours ou de refuge, les allocations que le conseil général vote pour ces établissements, ne sont approuvées par l'ordonnance royale réglant le budget, qu'à titre de subvention.

Le revenu de ces établissements doit, ainsi que les secours fournis par les communes et la subvention du département, rester dans la caissé du dépôt ou de la maison de secours, à l'instar de ce qui a lieu dans les hospices, ces établissements leur étant assimilés sous le rapport de la comptabilité. La même règle a lieu pour un hospice départemental. Dès que cet hospice est définitivement fondé, il devient un établissement particulier et se trouve soumis, pour son régime administratif et financier, aux lois, ordonnances et règlements qui régissent tous les établissements de charité. Les allocations ne doivent plus, dès lors, figurer au budget départemental, qu'à titre de subvention à verser dans la caisse de cet établissement. La surveillance administrative et l'ordonnancement des dépenses rentrent, dans ce cas, dans le domaine d'une administration et d'un receveur responsable, à l'instar de ce qui se pratique pour tous les hospices communaux. (Règlement général du 30 novembre 1840.)

L'entretien et la réparation des bâtiments sont exécutés par les soins du préfet. (*Idem.*)

Quoiqu'il résulte de ce qui précède, que le budget du dépôt de mendicité, maison de refuge ou de secours, ne doive pas être discuté et réglé par le conseil général, mais seulement par la commission administrative de l'établissement, ainsi que cela se pratique pour les hospices communaux, nous pensons, néanmoins, que communication de ce budget doit être donnée, à titre de renseignement, au conseil général : ce document peut seul mettre le conseil à même d'apprécier les ressources de l'établissement, les charges qui lui sont imposées; par conséquent, les

besoins auxquels il doit être pourvu avec la subvention départementale.

Indépendamment des allocations votées en faveur des dépôts de mendicité ou autres établissements analogues, les conseils généraux peuvent accorder, en outre, des secours effectifs en aliments à distribuer à la classe indigente dans le cas d'extrême misère ou de disette locale. Ces secours en nature sont distribués soit par l'hospice du lieu, soit par le receveur du bureau de bienfaisance, soit enfin par les soins d'un agent spécial, qui en justifie dans le courant du mois de la remise des fonds. (*Idem.*)

SOUS-CHAPITRE XXII.

DÉPENSES DIVERSES.

661. — Les dépenses classées à ce sous-chapitre sont :

1° La part contributive du département dans les dépenses des travaux exécutés par l'état, et qui intéressent le département. (Loi du 10 mai 1838, art. 4. *Voy.* chap. xx.)

2° Suppléments à la première section pour les enfants trouvés, au soulagement de la part mise à la charge des communes et des hospices; et pour les aliénés, au soulagement des communes;

3° Indemnités aux hospices, à titre d'allocations;

4° Frais de publication des délibérations du conseil général; (Art. 26 de la loi.)

5° Achat d'ouvrages d'administration pour la préfecture et les sous-préfectures;

6° Impression des extraits de rôles préparés par

l'administration, pour que les maires et les percepteurs y consignent les documents nécessaires à la confection des listes électorales;

7° Gratifications pour belles actions;

8° Allocation pour couvrir l'insuffisance, soit des droits d'examen et de réception des officiers de santé, pharmaciens et herboristes par les jurys médicaux, soit des frais d'inspection des pharmacies, des boutiques et magasins des droguistes et épiciers herboristes.

Les droits d'examen et de réception des officiers de santé, pharmaciens, etc., par les jurys médicaux, forment annuellement un produit spécial applicable aux droits de présence, indemnités, voyages, frais d'affiches de convocation, et aux autres dépenses de ces jurys approuvées par le ministre de l'instruction publique. Lorsqu'il y a excédant sur ce produit, c'est-à-dire lorsque la dépense des jurys ayant été acquittée, il y a un reste disponible, la circulaire du 5 mars 1829 autorise les départements à recevoir cet excédant dans leur comptabilité, et à en disposer dans leur intérêt.

Lorsque c'est le cas contraire qui se réalise, il a paru juste, par réciprocité, de laisser aux conseils généraux la faculté de voter l'insuffisance sur la seconde section du budget, et cette insuffisance trouve place au présent sous-chapitre.

A l'égard des rétributions perçues pour les frais de visites des pharmacies, magasins des droguistes, etc., elles sont versées dans les caisses départementales pour être employées à cet objet de dépense, et lorsque le produit en est insuffisant, les conseils géné-

raux ont aussi la faculté de voter ce qui manque, au même sous-chapitre.

9° Allocation pour couvrir l'insuffisance de l'établissement thermal appartenant au département; (*Voy.* chap. XIII, n° 299.)

10° Frais d'impressions et autres dépenses concernant les gardes nationales;

11° Frais d'illumination des bâtiments départementaux les jours de fête publique;

12° Frais d'expertise et de vérification des voitures publiques;

13° Abonnement au Moniteur universel;

14° Réserve pour dépenses diverses ou imprévues, sauf à ne l'employer qu'après approbation du ministre de l'intérieur.

SOUS-CHAPITRE XXIII.

DETTES DÉPARTEMENTALES POUR DÉPENSES AUTRES QUE LES DÉPENSES ORDINAIRES.

(Art. 20 de la loi du 10 mai 1838.)

662. — Cet article porte :

« Les dettes départementales contractées pour des dépenses ordinaires, seront portées à la première section du budget, et soumises à toutes les règles applicables à ces dépenses.

« Les dettes contractées pour pourvoir à d'autres dépenses seront inscrites par le conseil général dans la seconde section; et, dans le cas où il aurait omis ou refusé de faire cette inscription, il y sera pourvu au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une loi spéciale. »

Les dettes départementales sont de deux natures :

les unes peuvent avoir été contractées pour faire face à des dépenses ordinaires; et le premier paragraphe les soumet à toutes les règles applicables à ces dépenses. Par conséquent, elles seraient inscrites d'office dans la première section du budget, ainsi que nous l'avons expliqué, si le conseil général omettait ou refusait de les y porter.

Les autres peuvent avoir pour cause des dépenses facultatives ou extraordinaires. Dans ce cas, le département n'est pas moins tenu d'y pourvoir. Mais on ne pouvait pas en grever les centimes ordinaires; d'un autre côté, on ne voulait pas, en autorisant une inscription d'office, porter atteinte au principe de liberté qui couvre l'emploi des centimes facultatifs : il a paru, d'ailleurs, qu'un conseil général ne refuserait jamais de faire raison à de tels engagements que par des motifs sérieux; que particulièrement, ce refus se rattacherait le plus souvent à la pensée, que le préfet, en engageant le département, aurait excédé son mandat : c'est pourquoi l'on a décidé que la loi devait intervenir pour régler de tels conflits. (*Rapport de M. Vivien à la chambre des députés.*)

Du reste, l'article suppose, pour son application, qu'il sera reconnu que les dettes existent et qu'elles doivent être à la charge du département.

Mais s'il y avait doute, ou discussion sur l'existence même de la dette, la décision de cette question devrait être préalablement portée, suivant les circonstances, soit devant les tribunaux civils, soit devant la juridiction administrative.

C'est à ce sous-chapitre que doivent figurer les

sommes votées par le conseil général pour remboursement, à des communes ou à des particuliers, d'avances faites pour accélérer des travaux neufs de routes ou autres.

663. — Après ce sous-chapitre qui est le dernier de la deuxième section, le modèle de budget présente la récapitulation de toutes les dépenses facultatives.

664. — Viennent ensuite les recettes affectées à ces dépenses.

« Il est pourvu aux dépenses portées dans la seconde section du budget, dit l'art. 17 de la loi, au moyen des centimes additionnels facultatifs, et des produits énoncés au n° 5 de l'art. 10.

« Toutefois, après épuisement du maximum des centimes facultatifs employés à des dépenses autres que les dépenses spéciales, et des ressources énoncées au paragraphe précédent, une portion du fonds commun dont la quotité sera déterminée chaque année par la loi des finances, pourra être distribuée au département, à titre de secours, pour complément de la dépense des travaux de construction des édifices départementaux d'intérêt général, et des ouvrages d'art dépendant des routes départementales.

« La répartition du fonds commun sera réglée annuellement par ordonnance royale, insérée au Bulletin des lois. »

Sous la législation antérieure, les dépenses facultatives étaient acquittées exclusivement, au moyen des centimes votés par le conseil général. Actuellement, les recettes affectées à ces dépenses se composent, on le voit, de diverses ressources que nous allons successivement examiner.

PREMIÈREMENT. — *Centimes facultatifs.*

665. — Chaque année, la loi de finances, budget des recettes, fixe le maximum du nombre des centimes additionnels au principal des contributions directes, que les départements ont la faculté de s'imposer, et qui, pour ce motif, ont reçu le nom de centimes facultatifs. Jusqu'à ce jour, ce maximum a été de cinq dans quatre-vingt-cinq départements, et de 20 cent. dans la Corse. (*Voy.* la loi du 11 juin 1842, chap. XXXVI du ministère de l'intérieur.)

Ce maximum ne peut être dépassé.

Les centimes extraordinaires ou spéciaux ne diffèrent des centimes facultatifs, qu'en ce qu'ils sont le plus souvent établis en vertu de lois spéciales, qui homologuent les votes des conseils généraux dans des cas et pour des objets extraordinaires.

Il est aussi des centimes extraordinaires établis en vertu de lois générales qui les ont affectés à diverses parties du service public. Tels sont les centimes que les lois de finances autorisent les conseils généraux à appliquer, dans les limites du maximum fixé, soit aux dépenses de l'instruction primaire, soit à celles du cadastre, soit à celles des chemins vicinaux de grande communication.

Dans tous les cas, c'est au conseil général qu'il appartient de voter ces divers centimes. Le droit du conseil, à cet égard, est absolu en ce sens, que sans son vote préalable, les centimes facultatifs et extraordinaires ne peuvent être imposés d'office au département. C'est ce qui résulte des art. 3 et 33 de la loi, ainsi conçus :

« Art. 3. Le conseil général vote les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois. »

« Art. 33. Les contributions extraordinaires que le conseil général voterait pour subvenir aux dépenses du département, ne peuvent être autorisées que par une loi. »

Il y a cependant une exception à ce principe, c'est celle établie par la loi du 28 juin 1833, art. 13, sur l'instruction primaire.

Cette loi veut, ainsi que nous l'expliquerons, (*V.* chap. XXXVIII) que le département complète les dépenses des écoles primaires communales, lorsqu'il y a insuffisance des ressources ordinaires et des centimes additionnels des communes. Les départements fournissent ce complément, d'abord au moyen de leurs fonds ordinaires; et, en cas d'insuffisance, ils doivent y pourvoir par une imposition spéciale, votée par le conseil général, ou, à défaut du vote de ce conseil, établie par ordonnance royale.

Ainsi, dans ce cas, l'autorité du gouvernement se trouve substituée à celle que le conseil général tient du pouvoir législatif : car les conseils généraux agissent sous l'autorité de ce pouvoir, lorsqu'ils votent des contributions extraordinaires. Mais cette exception, loin de détruire la règle qui exige le vote préalable de ce conseil pour l'établissement de centimes facultatifs et extraordinaires, vient plutôt la confirmer : en effet, il est certain que la loi du 28 juin 1833 considère le complément des dépenses des écoles primaires communales, non pas comme une dépense purement facultative, mais, au contraire, comme

une dépense départementale ordinaire et obligatoire. La loi devait donc appliquer à cette dépense les règles qui régissent celles de la même nature, et par conséquent, en cas de refus ou d'omission d'y pourvoir par le conseil général, accorder au gouvernement le droit qu'il possède pour toutes les dépenses obligatoires de la première section.

DEUXIÈMEMENT. — *Produits énoncés au n° 5 de l'art. 10 de la loi.*

666. — Ces produits sont ceux des propriétés du département, non affectées à un service départemental.

Ces ressources proviennent principalement de la location ou de la vente des terrains, bâtiments et autres propriétés du département ; des subventions des communes et des particuliers pour les travaux neufs des routes départementales ; du revenu des biens appartenant au département à titre privé, en vertu de legs, donations ou acquisitions. « Ces dernières valeurs, disait M. le rapporteur de la loi à la chambre des députés, devaient nécessairement être comprises dans cette section, car elles sont propres au département, et elles ne peuvent être employées aux dépenses obligatoires qui intéressent tout le pays. D'ailleurs, en comprenant, dans la section des dépenses obligatoires le produit de ces biens, en l'employant ainsi à des dépenses qui doivent toujours être acquittées, on s'exposerait à détruire tout l'intérêt des libéralités dont le département peut être l'objet, et à tarir, à son préjudice, les sources de la bienfaisance privée. »

Les produits divers ci-dessus énoncés doivent être

employés à l'acquittement des dépenses de la deuxième section, en respectant toutefois les affectations spéciales auquel tel ou tel article de dépenses, à ces produits auront été appliqués par le conseil général. Quant aux subventions des communes ou des particuliers, pour travaux neufs des routes départementales, elles s'appliquent exclusivement aux dépenses du sous-chapitre XVII.

Le montant de ces différentes recettes est versé dans la caisse du receveur général, pour être déposé au trésor, au compte des produits éventuels du département. Il est mis ensuite à la disposition du préfet par des ordonnances de délégation, avec la distinction des produits particuliers et des subventions pour travaux, attendu la destination spéciale de ces dernières.

TROISIÈMEMENT. — *Secours sur le second fonds commun, dans les conditions de l'art. 17 de la loi.*

667. — Le second paragraphe de cet article consacre une importante innovation adoptée sur la proposition de M. Dessauret, député du Cantal, et qui a donné lieu à une discussion approfondie à la chambre des députés.

Pour en comprendre le sens et la portée, il est nécessaire de rappeler brièvement les règles qui, antérieurement à la loi de 1838, régissaient la distribution du fonds commun.

On sait qu'il n'y avait alors qu'un seul fonds commun, ayant pour objet de subvenir à l'insuffisance des centimes affectés au payement des dépenses d'un intérêt général, appelées alors dépenses variables.

Or, dans le système de la loi du 31 juillet 1821, les dépenses variables se composaient non-seulement de celles qu'aujourd'hui la loi de 1838 appelle dépenses ordinaires, mais encore d'un certain nombre de dépenses qui sont actuellement considérées comme facultatives; telles que celles de construction des bâtiments départementaux, des travaux neufs des routes départementales, les encouragements, secours, etc.

Ainsi, dans l'ancien système, le fonds commun aidait les départements, non-seulement à faire face aux dépenses ordinaires prévues à l'art. 12 de la loi du 10 mai 1838, mais encore il subvenait, en partie, aux dépenses nécessitées par d'autres services qui sont aujourd'hui facultatifs.

Ce système était surtout favorable aux départements pauvres, puisqu'il permettait au ministre chargé de la répartition du fonds commun, d'en allouer une plus forte part à ceux des départements chez lesquels les centimes affectés aux dépenses variables étaient insuffisants pour couvrir ces services obligatoires.

Le projet de loi, amendé par la commission de la chambre des députés, détruisait cet ancien ordre de choses.

En effet, bien qu'il reportât au rang des dépenses facultatives un certain nombre d'anciennes dépenses variables, il réservait les allocations du fonds commun, uniquement pour l'acquit des dépenses ordinaires.

Il résultait de cette combinaison, que le jeu du fonds commun ne pouvait plus agir sur celles des anciennes dépenses variables qui sont devenues fa-

cultatives, et que ces dépenses retombaient en entier à la charge des départements.

Cet inconvénient grave avait frappé plusieurs membres de la chambre des députés.

Deux moyens étaient proposés pour y remédier : le premier, présenté par M. Lepelletier d'Aulnay, consistait à augmenter la série des dépenses ordinaires énumérées dans l'art. 12, de manière à y comprendre toutes celles qui auraient dû profiter du bénéfice du fonds commun. Ce mode de procéder avait l'avantage de conserver le fonds commun à sa destination primitive, qui est de venir en aide aux départements les moins riches, mais seulement pour des dépenses reconnues d'intérêt général, et non pas pour celles que le conseil général a la faculté de voter dans l'intérêt particulier du département. En outre, il maintenait exactement, et sans exception, la nouvelle division établie entre les diverses dépenses départementales et les recettes destinées à y faire face.

Le second moyen, préféré par la chambre, est l'amendement proposé par M. Dessauret; les termes en ont été rédigés après renvoi à la commission; ils forment les deux derniers paragraphes de l'art. 17, ainsi conçus :

« Toutefois, après épuisement du maximum des centimes facultatifs, employés à des dépenses autres que les dépenses spéciales, et des ressources énoncées au paragraphe précédent (les produits énoncés au n° 5 de l'art. 10), une portion du fonds commun, dont la quotité sera déterminée chaque année par la loi de finances, pourra être distribuée aux départements, à titre de secours, pour complément de la

dépense des travaux de construction des édifices départementaux d'intérêt général, et des ouvrages d'art dépendant des routes départementales.

« La répartition du fonds commun sera réglée annuellement, par ordonnance royale, insérée au Bulletin des lois. » (*Voy.* l'ordonnance du 20 décembre 1842, portant répartition du fonds commun spécial, pour l'exercice 1843.)

Les explications qui précèdent font comprendre facilement le sens de ces dispositions.

Il était juste d'appliquer le fonds commun à quelques-unes des anciennes dépenses variables, devenues actuellement facultatives.

Cependant, il fallait restreindre et déterminer d'une manière absolue celles de ces dépenses facultatives qui sont réellement d'intérêt général, et sur lesquelles la répartition du fonds commun pouvait être opérée.

D'un autre côté, comme d'après sa nature et sa destination essentielle, ce fonds est plus spécialement affecté aux dépenses obligatoires, il était nécessaire de déterminer la part qui en serait distraite pour être reportée sur celles des dépenses facultatives indiquées par la loi.

Enfin, pour qu'un département pût obtenir, pour l'acquit des dépenses facultatives déterminées, une allocation dans le fonds commun, il fallait l'obliger à épuiser tous ses centimes facultatifs; car, en se proposant de venir en aide aux départements pauvres, il ne fallait pas leur donner une prime d'encouragement, pour créer des établissements et des travaux qu'ils auraient eu l'espoir de faire payer entièrement

par le fonds général de l'association départementale.

Le second paragraphe de l'art. 17 satisfait à ces trois conditions. Il oblige les départements à épuiser le maximum des centimes facultatifs à l'acquit des dépenses facultatives; il décide que, chaque année, la loi de finances déterminera la portion du fonds commun qui pourra être attribuée à titre de secours, à ces dépenses. Et, enfin, il désigne quelles sont les dépenses de cette nature qui auront droit à cette subvention.

M. Legrand avait proposé de comprendre parmi ces dépenses, l'achèvement des routes départementales commencées sous l'empire de la législation antérieure qui les faisait profiter du fonds commun; mais l'amendement a été rejeté, par le motif qu'il suffirait de faire participer à la subvention du fonds commun, les ouvrages d'art dépendant de ces routes, ouvrages qui, dans les départements de montagnes, dans les pays pauvres, sont, comme l'a fait remarquer M. le ministre de l'intérieur, la dépense la plus considérable des routes départementales.

Le dernier paragraphe de l'art. 17 a pour objet d'appeler l'examen et le contrôle de la publicité sur la répartition du fonds commun.

Autrefois, cette répartition était faite par une simple décision ministérielle : des réclamations réitérées s'étaient élevées contre cette manière de procéder qui n'avait rien de régulier. En 1828, M. de Martignac, alors ministre de l'intérieur, sentant l'utilité qu'il y avait de répondre à ces réclamations, posa, dans une circulaire qui fut adressée aux conseils généraux, les

véritables principes de la distribution du fonds commun. Mais depuis cette époque, aucune communication semblable n'avait eu lieu.

La disposition de l'art. 17 a fait cesser cet état de choses, en permettant aux conseils généraux de vérifier, sur l'ordonnance, les bases de la répartition faite annuellement.

La loi de finances du 11 juin 1842, budget des recettes pour 1843, fixe à 6/10[mes] de centime la portion du fonds commun à répartir en secours aux départements, conformément au 2[e] § de l'art. 17 de la loi. (*Voy.* chap. xxxvi du ministère de l'intérieur et l'état E annexé.)

Nous avons expliqué n° 643, que l'ordonnance qui répartit le fonds commun de cinq centimes, devait précéder la réunion des conseils de département. Le contraire a lieu pour la répartition du deuxième fonds commun, puisque son partage entre les départements est subordonné à l'accomplissement, par les conseils généraux, des conditions imposées par le second paragraphe de l'art. 17.

Quelques départements ont été privés, dans ces dernières années, de la participation à ce second fonds commun, pour ne pas s'être conformés exactement aux prescriptions de cet article, et avoir voté, d'une part, sur leurs centimes facultatifs, des subventions pour les chemins vicinaux ou pour l'instruction primaire, et, d'autre part, demandé sur le deuxième fonds commun un secours, non pas comme *complément,* mais pour subvenir seul au payement de telle ou telle dépense.

Par une conséquence de l'art. 17 précité, la loi

du budget détermine en masse la quotité du fonds commun qui peut être affectée à des secours, pour les causes exprimées au deuxième paragraphe de cet article, et ce second fonds est tenu en réserve pour être ultérieurement réparti par ordonnance royale. La répartition en est calculée d'après la situation financière de chaque département, eu égard, comme il vient d'être dit, à l'épuisement préalable et obligé du maximum des centimes facultatifs, pour des dépenses autres que celles des chemins vicinaux et de l'instruction primaire. Le ministre examine, en même temps, si les départements contribuent d'une manière convenable, sur leurs propres ressources, aux constructions de bâtiments et aux travaux d'art sur les routes départementales, pour lesquels les conseils généraux auraient réclamé ce secours. Sont réputés travaux d'art, ceux de rectification de rampes, construction ou grosses réparations des ponts, ponceaux, murs de soutènement, aqueducs. Les simples terrassements nécessités par les rectifications de rampes ne sont pas considérés comme travaux d'art. On remarquera, que le secours à répartir sur le second fonds commun, pour travaux d'art, n'est applicable qu'à ces travaux seulement, sans accessoires : par conséquent, ni les indemnités d'ingénieurs, ni les frais de levées de plans, ni les cessions de terrains, ne peuvent participer à ce secours. (Règlement général du 30 novembre 1840.)

Les conseils généraux ne doivent pas perdre de vue, que tous les départements ne sont pas admis à recevoir une part dans ce second fonds commun, attendu qu'il est principalement destiné aux départements

chez lesquels le produit des centimes facultatifs ne présente que des ressources insuffisantes. (*Instruction du* 3 *août* 1840.)

Un cadre spécial a été placé dans le modèle du budget départemental, à la suite de la deuxième section, pour contenir les propositions du conseil général, relatives à ce fonds de secours ; il est indispensable de faire connaître avec soin dans ce cadre, les sous-chapitres et articles où les allocations seront proposées, afin que le règlement du budget consacre cette affectation et ne laisse à cet égard aucune inexactitude ; il ne suffirait pas de mentionner les demandes de secours au cahier des délibérations du conseil général. (*Même instruction.*)

Les sommes que le conseil général juge devoir demander sur le second fonds commun ne doivent pas être comprises avec les votes qu'il émet aux sous-chapitres XVI et XVII ; et, par conséquent, la balance de la deuxième section doit être établie indépendamment de ces demandes. (*Idem.*)

668. — Suivant l'art. 18 de la loi du 10 mai 1838, « aucune dépense ne peut être inscrite d'office dans la seconde section du budget départemental, et les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être ni changées, ni modifiées par l'ordonnance royale qui règle le budget. »

Le gouvernement a peu d'autorité sur la deuxième section du budget ; il peut refuser son approbation à celles des dépenses facultatives qui lui paraissent mauvaises, c'est-à-dire, à celles qui n'ont aucun caractère d'utilité publique départementale ; mais il n'a le droit ni d'en inscrire d'office aucune, ni de chan-

ger celles qu'il maintient, c'est-à-dire de les porter d'un chapitre ou d'un article dans un autre, ni enfin de les modifier, c'est-à-dire de les réduire ou de les augmenter : en cela, la nouvelle loi confirme les règles précédemment en vigueur, puisque la loi du 31 juillet 1821 portait, art. 30, que l'allocation des centimes facultatifs serait toujours conforme au vote du conseil général.

Toutefois, le droit d'approbation définitive donné au gouvernement par la loi, renferme implicitement celui de ne pas approuver, de suspendre ou d'ajouter; mais alors, la somme qui avait été votée reste libre jusqu'à décision ultérieure d'approbation, ou jusqu'à ce que le conseil général donne à son vote une autre destination : aucune modification dans les allocations sur centimes facultatifs, ne peut donc avoir lieu sans une délibération du conseil général, car la spécialité existe rigoureusement, pour chaque article, en ce qui concerne les dépenses de la deuxième section. (*Règlement général du* 30 *novembre* 1840.)

Il résulte de ce qui précède, que l'emploi des bonis qu'on aurait obtenus sur les allocations comprises à la seconde section ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un nouveau vote du conseil général.

IIIe SECTION.

DÉPENSES EXTRAORDINAIRES.

669. — D'après l'art. 19 de la loi, « des sections particulières (du budget départemental) comprennent les dépenses imputées sur des centimes spé-

ciaux ou extraordinaires; aucune dépense ne peut y être imputée que sur les centimes destinés par la loi à y pourvoir. »

Les centimes extraordinaires ne diffèrent des centimes facultatifs, qu'en ce qu'ils sont établis en vertu de lois spéciales, qui homologuent les votes des conseils généraux, dans des cas et pour des objets extraordinaires; d'où il résulte qu'ils ne sont pas les mêmes pour tous les départements.

Quant aux centimes spéciaux, ils sont établis en vertu de lois générales qui les ont affectés à diverses parties du service public; nous nous en occuperons à la section IV.

La section III ne doit comprendre que les dépenses votées en vertu de lois d'impositions extraordinaires ou d'emprunts. (*Voy. chap.* XXXVII *du budget du ministère de l'intérieur et l'état E, annexé à la loi du 11 juillet 1842.*)

Elle comprend *les deux sous-chapitres* XXIV *et* XXV du budget départemental.

SOUS-CHAPITRE XXIV.

IMPOSITIONS EXTRAORDINAIRES.

670. — Les dépenses qui, le plus souvent, donnent lieu à des impositions extraordinaires, sont les grandes constructions à faire aux bâtiments départementaux, l'ouverture de nouvelles routes départementales, les grosses réparations de routes déjà classées, et le remboursement des emprunts que les départements ont été autorisés à contracter.

Il ne peut être imposé de centimes extraordinai-

res qu'en vertu d'une loi spéciale, rendue sur la demande formelle du conseil général du département. La loi fixe le nombre de centimes à imposer, et le nombre des années pendant lesquelles ils devront être perçus. Le conseil général ne peut prolonger la durée de l'impôt ni la quotité des centimes ; mais il peut réduire l'une et l'autre, si les besoins pour lesquels cette ressource a été créée n'exigent pas la totalité des fonds : aussi, chaque année, à la session ordinaire, le conseil général doit prendre une délibération spéciale pour la perception et l'emploi, pendant l'exercice suivant, de tout ou partie de l'imposition extraordinaire qui a été autorisée préalablement par une loi spéciale.

La dépense pour laquelle l'imposition extraordinaire a été autorisée étant spécialement indiquée dans la loi, le produit de cette recette ne peut être affecté à aucune autre dépense : ainsi, il est interdit d'appliquer au service d'entretien des routes départementales, le produit des impositions qui ne seraient autorisées que pour des travaux neufs expressément.

La spécialité des dépenses qui composent cette troisième section doit donc être scrupuleusement observée et renfermée dans les expressions de la loi : de telle sorte que si, la dépense extraordinaire soldée entièrement, il restait un excédant, il faudrait recourir à une loi nouvelle, pour faire emploi de cet excédant à une autre dépense que celle indiquée dans la première loi qui avait autorisé l'imposition extraordinaire.

Ainsi, en ce qui concerne les dépenses extraordi-

naires, le droit du ministre se borne à surveiller l'emploi des fonds, conformément à la destination indiquée par la loi spéciale qui a autorisé leur perception; sans pouvoir, sous aucun prétexte, les appliquer à d'autres objets. De son côté, le conseil général ne pourrait revenir sur son premier vote, et affecter ces fonds à une autre destination que celle déterminée par le pouvoir législatif.

Du reste, les règles de comptabilité sont les mêmes que pour les dépenses facultatives.

SOUS-CHAPITRE XXV.

EMPRUNTS.

671. — Dans le cas où le conseil général voterait un emprunt pour subvenir à des dépenses extraordinaires du département, cet emprunt ne peut être contracté qu'en vertu d'une loi. (*Art.* 34, *loi du* 10 *mai* 1838.)

Comme la réalisation d'un emprunt affecte la condition des contribuables, puisqu'elle grève le département d'une dette qu'il faudra plus tard acquitter, il était juste qu'elle ne pût être mise à exécution avant que la délibération du conseil général eût été soumise au pouvoir législatif.

Les emprunts peuvent se faire par voie d'adjudication, ou, à défaut, de gré à gré.

Les cahiers des charges et conditions relatives aux emprunts sont soumis à l'approbation du ministre. Il en est de même des adjudications.

Lorsque les obligations sont de nature à être négociées, il doit être pris des précautions pour assurer l'authenticité des titres remis aux parties versantes,

et pour éviter aux prêteurs les embarras ou les frais d'un transport. (*Règlement général du* 30 *nov.* 1840.)

Voici, suivant le même règlement, la marche qui paraît devoir le mieux remplir cette double condition :

Des obligations au porteur, signées du préfet et du receveur général, sont déposées chez le préfet, qui les détache de leur talon et les remet aux prêteurs, en échange de leur récépiscé de versement chez le receveur général. Les obligations sont présentées, *sous peine de nullité*, chez le payeur, qui les inscrit sur un registre de contrôle, dont il reproduit le numéro d'ordre sur l'obligation, en la revêtant de sa signature. Si l'obligation porte avec elle des coupons pour le remboursement partiel du capital ou pour le payement annuel des intérêts, ces divers coupons sont signés du préfet, du receveur général et du payeur. Le livre de contrôle doit être coté et paraphé à toutes les feuilles par le préfet qui, lorsque l'émission est terminée, arrête ce registre en conseil de préfecture.

Lorsqu'il s'agit du payement des intérêts, le payeur en acquitte le montant aux porteurs, sur la simple remise des coupons; s'il s'agit d'un remboursement partiel du capital, le payement se fait aux porteurs, sur la remise des coupons d'obligations; enfin, lorsque le remboursement du capital s'effectue intégralement, le payeur rembourse aux porteurs, sur la remise des obligations mêmes. (*Idem.*)

Les coupons d'intérêt, les coupons d'obligations et les obligations restent dans la caisse du payeur comme valeurs, et il en fait écriture à la fin du mois,

au moyen d'un mandat de payement collectif, délivré par le préfet, avec imputation sur un crédit régulier. (*Ibidem.*)

Les frais d'impressions ou autres relatifs aux emprunts, au moment de leur réalisation, sont à la charge des départements.

672. — Depuis quelques années, presque tous les emprunts que les départements ont contractés ont été réalisés par la caisse des dépôts et consignations. Il est même de règle aujourd'hui, que les lois spéciales qui autorisent ces emprunts réservent expressément aux départements la faculté de traiter de gré à gré avec cette caisse.

Les formalités et conditions auxquelles la caisse des dépôts et consignations consent à réaliser l'emprunt qu'un département est autorisé à contracter, sont expliquées dans une instruction de M. le directeur général de cette caisse, en date du 23 janvier 1841.

Voici les conditions principales exigées par la caisse :

Lorsqu'un département, dûment autorisé par une loi, est dans l'intention de contracter un emprunt à la caisse des dépôts et consignations, le préfet doit en faire la demande à cette caisse. Cette demande doit toujours indiquer la date de la loi, et être accompagnée d'une copie certifiée de la délibération du conseil général qui a motivé la loi, et du tableau d'amortissement, dont la production est exigée par la circulaire du ministre de l'intérieur, du 16 juillet 1840. (*Voy. n°* 674.)

La durée d'un prêt fait par la caisse aux départements ne peut excéder douze années.

Le taux de l'intérêt est fixé à 4 1/2 p. °/°.

Aucun prêt ne peut être réalisé qu'après l'envoi à la caisse, par les préfets, d'obligations et de coupons souscrits conformément à un modèle annexé à ladite instruction.

Ces obligations et coupons doivent être imprimés sur papier frappé *du timbre proportionnel* exigé par la loi, ou sur papier ordinaire, visé pour timbre. Ils sont revêtus du cachet de la préfecture.

Les préfets doivent faire élection de domicile à Paris. Cette élection de domicile ne doit pas être indiquée au trésor public, mais elle peut l'être au ministère de l'intérieur.

Avant de procéder à la confection des obligations, les préfets adressent au directeur général de la caisse, au moins un mois avant le jour indiqué pour le versement au trésor des fonds demandés, un tableau destiné à faire connaître : 1° le montant de chaque somme demandée et l'époque à laquelle la caisse des dépôts devra en faire les fonds ; 2° la date du remboursement de cette somme, en évitant d'indiquer un jour férié; 3° les intérêts calculés pour l'an de 360 jours (chaque mois n'étant compté que pour 30 jours).

Pour le règlement des intérêts afférents à chaque à-compte demandé à la caisse des dépôts, le préfet doit souscrire, au nom du département, des coupons échelonnés de six mois en six mois, aux échéances des 30 juin et 31 décembre de chaque année, et conformes au modèle joint à l'instruction.

Les sommes prêtées par la caisse des dépôts et consignations sont versées directement au trésor public, à Paris. Les versements sont faits à la caisse centrale du trésor, au crédit du receveur général du département qui emprunte, et pour le compte du même département. La caisse des dépôts, en échange de la somme dont elle a fait le versement au caissier central du trésor, reçoit de ce comptable un récépissé et une déclaration de versement. Elle adresse de suite cette déclaration au ministre de l'intérieur, pour servir à la délivrance de son ordonnance de délégation au préfet du département qui emprunte, et donne avis à ce magistrat du versement effectué conformément à sa demande. Elle transmet en même temps au receveur général le récépissé original, en l'accompagnant d'une copie dudit récépissé, que ce comptable doit renvoyer exactement, après l'avoir revêtue de sa signature, au caissier de la caisse des dépôts. Le récépissé original est conservé par le receveur général, dont il opère la décharge. Après le versement effectué à son crédit, ce comptable reçoit un avis particulier du ministère des finances qui lui fait connaître la destination à donner à ce fonds.

Les receveurs généraux n'ont droit à aucune commission sur ces versements, le trésor et ses agents intervenant gratuitement dans la réalisation et le remboursement des emprunts faits par les départements à la caisse des dépôts et consignations.

Le payement des obligations et des coupons d'intérêts y afférents, souscrits au nom des départements, doit être effectué directement à Paris, par l'intermédiaire du département et du caissier central du

trésor, sans frais, et le jour même des échéances. — Faute par les préfets de faire acquitter les obligations et coupons d'intérêts le jour même des échéances, ils rendraient leurs départements passibles d'intérêts de retard envers la caisse des dépôts.

673. — Dans une circulaire du 16 juillet 1840, le ministre de l'intérieur, après avoir recommandé aux préfets d'user de la plus grande réserve avant de proposer aux conseils généraux la création de ressources extraordinaires pour les travaux d'utilité publique départementale, s'exprime ainsi :

« Le système des emprunts dans lequel les départements se montrent de plus en plus disposés à entrer, a été l'objet des plus vives et des plus sérieuses objections.

« Je sais, monsieur le préfet, tout ce qui peut être dit de spécieux, de fondé même, en faveur du mode d'exécution des grands travaux au moyen de l'emprunt. Il est souvent raisonnable et juste d'appeler la génération qui nous suit à supporter une partie du poids des travaux dont elle profitera autant que nous : les intérêts à payer sont, dit-on, plus que compensés par la plus prompte construction de voies de communication que le pays attend avec impatience; enfin il est des travaux qui ne peuvent être entrepris avec avantage que lorsque la plus grande partie de la somme à dépenser est réalisée, et il faut alors, ou emprunter, ou attendre plusieurs années pour accumuler les ressources annuellement perçues.

« Des cas exceptionnels peuvent, sans doute, se présenter comme une juste application de ces principes; mais, en général, le système des emprunts présente des inconvénients trop graves pour que

des administrateurs prudents doivent s'y exposer sans une impérieuse nécessité.

« Enchaîner l'avenir n'est au pouvoir de personne, et si vingt ans de paix peuvent paraître une garantie d'une paix longue encore, si une succession d'années prospères rend facile à supporter le poids de quelques charges locales, la prudence défend cependant d'engager l'avenir pour un trop long terme; elle défend de se lier par la voie des emprunts, de telle manière que si la guerre, si des années calamiteuses survenaient, nos départements n'en dussent pas moins supporter, pour le remboursement des emprunts, des charges qui paraîtraient alors bien pesantes. L'état a donc le droit, il a le devoir de commander à cet égard une sage réserve; car il doit veiller à ce que les ressources nationales puissent, au besoin, recevoir tout leur développement.

« Pour les travaux de route, d'ailleurs, l'impulsion extraordinaire que le système des emprunts permet d'y donner présente des inconvénients que plus d'une expérience a fait reconnaître. Ainsi, une trop grande activité donnée à ces travaux peut produire et produit souvent, en effet, une hausse inattendue dans le prix de la main-d'œuvre et des matériaux; dès lors, les prévisions des projets se trouvent dépassées, et cette augmentation de dépense est une charge nouvelle qui vient se joindre aux intérêts de l'emprunt. Ce qui est plus fâcheux encore, c'est que, pour donner des bras à ces travaux extraordinaires, il faut, ou les enlever à l'agriculture locale, ou faire venir de loin des masses d'ouvriers étrangers; on dérange ainsi l'équilibre qui doit régner entre les

différentes natures de travaux; et lorsque, pendant trois ou quatre années, on a accoutumé de nombreux ouvriers à trouver dans des travaux extraordinaires des salaires élevés qui ne pourront plus leur être continués, on a jeté dans les populations des ferments de trouble ou au moins de mécontentement.

« Ces considérations sont trop graves, monsieur le préfet, pour qu'il nous soit permis de les perdre de vue. Ce ne serait donc que par de rares exceptions que les départements pourraient demander à recourir à la voie de l'emprunt pour des travaux d'intérêt local. Les avis donnés à cet égard par les chambres, dans leur dernière session, annoncent assez aux conseils généraux que leurs votes ne seraient pas sanctionnés s'ils n'étaient motivés sur une indispensable nécessité. Il n'est pas moins indispensable que le remboursement des emprunts projetés soit assuré dans un assez court délai. Grever l'avenir pour quinze ou vingt ans, serait une proposition que les chambres repousseraient très-certainement, et je crois pouvoir vous dire que le conseil d'état ne donnerait un avis favorable pour aucun emprunt départemental dont le terme de remboursement dépasserait dix années.

« Toute délibération tendant à obtenir l'autorisation de contracter un emprunt devra indiquer : 1° la somme totale à emprunter; 2° si l'emprunt doit être fait intégralement dès la première année, ou par portions successives : dans ce dernier cas, on devra fixer la somme à emprunter la première année et réserver la fixation des autres sommes pour les sessions suivantes; 3° le maximum du taux de l'intérêt;

4° la manière dont le conseil entend assurer le service des intérêts et le remboursement du capital; 5° les époques de remboursements. 6° Si le service des intérêts et le remboursement du capital ne peuvent être faits qu'au moyen d'une imposition extraordinaire, la délibération devra indiquer le nombre de centimes à imposer, l'époque à laquelle devra commencer l'assiette de l'imposition, et le nombre d'années de sa durée. 7° Enfin, on devra joindre à la délibération un tableau présentant le jeu de l'emprunt, en intérêt et capital, depuis la réalisation de la première somme à emprunter jusqu'à parfait remboursement.

« Excepté dans des cas tout à fait exceptionnels, ce sera donc par la seule voie des impositions extraordinaires, que les conseils généraux pourront demander à créer les ressources qui leur seraient nécessaires pour des travaux urgents : mais alors même, ces impositions devront être contenues dans de justes limites et de quotité et de temps. Il serait difficile, peut-être, de déterminer à l'avenir un maximum de centimes que les impositions départementales extraordinaires ne devraient jamais dépasser; des considérations diverses peuvent influer, à cet égard, sur les propositions que feront les conseils généraux; la richesse du sol, l'aisance plus ou moins répandue, le nombre des centimes déjà imposés pour d'autres branches du service départemental, enfin le degré d'urgence des nouveaux travaux à entreprendre : ce sont là autant de circonstances que le conseil général devra toujours prendre en mûre considération pour fixer le nombre de centimes nouveaux à imposer.

« Quant aux limites de temps, elles peuvent être fixées d'une manière générale, et je crois, qu'à moins de motifs graves, la prudence ne permet pas d'autoriser d'impositions extraordinaires pour un délai qui dépasserait cinq ans. Je sais qu'il est des travaux, la création de routes, par exemple, qui ne pourront pas toujours être achevés dans un délai aussi court; mais rien n'empêchera, qu'à l'approche de l'expiration de l'imposition, le conseil général n'en demande la continuation. Le gouvernement et les chambres auront ainsi la faculté d'examiner ce que les circonstances permettent de faire, et l'avenir ne se trouvera pas engagé. Il ne pourra y avoir d'exception à cette règle, que lorsqu'il s'agira de pourvoir à des travaux qui forment un tout indivisible, comme la construction d'un édifice. Alors, sans doute, il faut que l'imposition soit autorisée à l'avance, jusqu'à due concurrence du montant des travaux; mais ce n'est là qu'un cas rare; généralement, les impositions extraordinaires des départements ont pour objet la création de routes, et, dans ce cas, il n'est pas indispensable de tout entreprendre à la fois.

« Je vous ferai remarquer, que les votes d'imposition extraordinaire ne doivent jamais porter sur l'année dans le cours de laquelle la loi doit être rendue, attendu qu'il faudrait alors recourir à la rédaction de rôles supplémentaires; or, cette mesure présente de graves inconvénients; non-seulement elle est une cause de dépenses, mais encore elle indispose généralement les contribuables.

« Lorsque la création de ressources extraordinaires proposée par le conseil général aura pour objet la

construction de routes départementales, vous devrez, monsieur le préfet, joindre à la délibération un rapport de l'ingénieur en chef, présentant la situation de cette branche de service. Ce rapport devra faire connaître la longueur des routes départementales classées, divisées *en parties à l'entretien, parties à réparer, parties à construire;* il devra établir, par des calculs aussi exacts que possible, quelle est la dépense à faire, soit pour les routes à ouvrir dans toute leur longueur, soit pour des lacunes à achever; il devra également donner des détails sur le prix moyen, tant de l'entretien, que des grosses réparations et de la construction neuve; enfin, sur l'augmentation possible du prix des travaux, par l'effet de la nécessité d'augmenter le nombre des ouvriers habituellement employés aux travaux de route, et par l'élévation du prix des matériaux. M. l'ingénieur en chef devra, enfin, mettre l'autorité supérieure à portée d'apprécier parfaitement, non-seulement l'utilité des travaux à entreprendre, mais l'avantage ou la nécessité de les finir dans tel ou tel délai, et ce que le département aura encore à faire pour le service de ses routes, lorsque les travaux proposés seront achevés. Il importe beaucoup que les appréciations données par M. l'ingénieur en chef soient, en tous points, assez précises, pour qu'en cours d'exécution de travaux, l'administration n'ait pas le regret, comme cela est plus d'une fois arrivé, de voir les dépenses effectuées dépasser les prévisions et forcer à recourir à un supplément d'impositions.

J'ajouterai qu'à l'occasion de plusieurs projets de loi ayant pour objet la création de ressources extra-

ordinaires pour la confection de routes départementales, le conseil d'état et ensuite la commission des chambres ont fait remarquer qu'il y avait, sous le rapport administratif, de graves inconvénients à porter les travaux de construction des routes départementales sur un grand nombre de points à la fois; que ce système avait le désavantage d'éparpiller les fonds d'une manière souvent improductive, et de laisser en lacune, pendant un laps de temps souvent considérable, une grande partie des routes des départements : qu'il était au contraire bien préférable de concentrer les ressources d'abord sur quelques lignes, et de poursuivre l'exécution de ces routes successivement. Ces observations sont trop fondées pour ne pas devoir être prises en considération; et, bien qu'elles ne puissent être l'objet d'aucune injonction formelle, il est indubitable que, dorénavant, le conseil d'état et les chambres s'enquerront avec soin du système d'après lequel seront employées les ressources extraordinaires dont la création sera demandée. Les délibérations des conseils généraux et les rapports des préfets devront donc toujours donner des indications sur ce système.

« Si le vote du conseil général a pour objet la construction d'un édifice départemental, vous devrez, monsieur le préfet, m'adresser, en même temps que la délibération, le projet complet de cette construction, et notamment les plans et devis, alors même que les travaux, ne dépassant pas 50,000 francs, pourraient, aux termes de l'art. 32 de la loi du 10 mai 1838, être faits sous votre seule approbation. En effet, lorsque le pouvoir législatif est ap-

pelé à autoriser une augmentation de charges pour les contribuables d'un département, il faut que la demande soit appuyée de tous les documents nécessaires pour en justifier l'urgence. Plusieurs fois, des conseils généraux ont voté des impositions extraordinaires pour des travaux dont les projets n'étaient pas rédigés, qui n'étaient, par conséquent, qu'à l'état de prévision, et ces votes ont été repoussés ou vivement critiqués par les chambres.

« A toutes ces pièces vous devrez aussi joindre, non pas un simple avis en forme d'arrêté, mais un rapport développé, dans lequel vous démontrerez l'utilité des travaux projetés, leur urgence et l'impossibilité de les effectuer sur les ressources ordinaires propres à la seconde section du budget départemental. Vous devrez, remontant à plusieurs années en arrière, établir que les ressources ordinaires du département ont été sagement administrées, et que cependant il a été impossible d'économiser les fonds nécessaires aux travaux qu'il s'agit d'entreprendre. Vous ferez connaître quelle est la situation actuelle des principaux services départementaux, et quels sont les besoins auxquels il devra être prochainement pourvu, afin de faire apprécier si les travaux actuellement projetés sont réellement les plus urgents; enfin, vous établirez quelles sont les charges extraordinaires qui pèsent déjà sur le département, à quelle époque elles ont été établies, et combien d'années encore les contribuables auront à les supporter. Au moyen de ces détails, le gouvernement et les chambres seront à portée d'apprécier les propositions du conseil général, non pas isolément et dans leur uti-

lité absolue, mais encore dans l'effet qu'elles auront sur l'ensemble de la situation du département.

« Je ne dois pas terminer sans vous faire connaître que, si les chambres, comme le conseil d'état, se sont préoccupés du nombre des demandes tendant à la création de ressources extraordinaires pour faire face à des travaux d'intérêt purement départemental, cette préoccupation a été bien plus vive encore lorsque les votes des conseils généraux avaient pour objet de créer des ressources extraordinaires pour le service des chemins vicinaux. Il a été dit à cette occasion, que la loi du 21 mai 1836 autorise bien les départements à concourir aux dépenses des chemins vicinaux, soit par un prélèvement sur leurs centimes facultatifs, soit par le vote de centimes dont le maximum est déterminé chaque année; mais qu'en principe, cette loi a entendu que les ressources spéciales ne fussent pas dépassées dans les circonstances ordinaires, et qu'on ne pût recourir à des ressources extraordinaires que dans le cas de nécessité bien constatée. Aussi, l'approbation législative a-t-elle été refusée à plusieurs votes de conseils généraux proposant soit des centimes, soit des emprunts extraordinaires pour le service des chemins vicinaux, et il est à penser qu'il en serait de même à l'avenir, à moins de circonstances exceptionnelles parfaitement établies. »

Une autre circulaire de M. le ministre de l'intérieur (M. Duchâtel) en date du 27 juillet 1841, a prescrit l'observation de règles fort sages relativement à la création de ressources extraordinaires pour les travaux d'utilité départementale; nous croyons devoir la reproduire en entier.

« Monsieur le préfet, je viens de nouveau appeler votre attention et celle du conseil général de votre département, sur la nécessité d'apporter une grande réserve dans la création des ressources extraordinaires applicables à des travaux d'utilité départementale. De justes recommandations à cet égard ont été adressées au gouvernement, dans le sein des chambres législatives, à l'occasion des nombreux projets de lois d'impositions extraordinaires, qui ont été présentés dans le cours de la dernière session. Sans doute, ce n'est jamais qu'en vue d'améliorations désirées par le pays, de travaux dont l'utilité est incontestable, que les conseils généraux se déterminent à voter une addition aux charges qu'ont à supporter les contribuables; mais je ne saurais trop répéter ce que j'ai dit dans un autre temps: *La contribution foncière, cette précieuse ressource des temps difficiles, doit être soigneusement ménagée.* Nous ne devons pas perdre de vue ce principe, nous ne devons pas oublier que l'aide du temps est nécessaire pour obtenir les améliorations les plus désirables, si l'on ne veut les voir compromises par des inconvénients souvent très-graves.

« Je ne saurais donc inviter trop instamment MM. les préfets à ne proposer aux conseils généraux de création de ressources extraordinaires que lorsqu'il s'agira, soit de continuer les travaux entrepris, et dont l'interruption serait une cause de détérioration pour ce qui a été fait déjà, soit d'entreprendre des travaux qui ne seraient pas seulement utiles, mais dont l'ajournement à d'autres temps aurait des conséquences fâcheuses. Même, dans l'un et l'autre

de ces cas d'exception, la position financière du département devra être soigneusement étudiée, et l'étendue des sacrifices à demander aux contribuables resserrée dans les limites d'une rigoureuse nécessité.

« Si votre département, monsieur le préfet, se trouvait dans cette situation exceptionnelle, et que la création de ressources extraordinaires y fût indispensable, vous auriez soin de vous reporter aux dispositions de la circulaire du 16 juillet 1840, pour la présentation, l'instruction et la transmission de vos propositions. Aux indications qu'elle contient à cet égard, j'ajouterai que, lorsqu'il y a lieu de créer, dans un département, des ressources extraordinaires applicables à divers services départementaux, le vote de ces ressources ne doit pas avoir lieu cumulativement pour les différents services, mais qu'il doit être pris, pour chacun d'eux, une délibération spéciale, qui donnera lieu à une instruction séparée. Je vous rappellerai aussi, que lorsqu'il s'agira de constructions d'édifices, les plans et devis dûment approuvés devront accompagner la délibération du conseil général, afin que je puisse moi-même communiquer ces pièces aux chambres. Ce n'est, en effet, que par l'examen des plans et devis que le gouvernement d'abord, et les chambres ensuite, peuvent reconnaître l'utilité des projets pour l'exécution desquels on demande à imposer des charges extraordinaires aux contribuables.

« Les travaux des routes départementales sont ceux qui motivent, le plus généralement, les demandes de création de ressources extraordinaires, et tout

en reconnaissant la nécessité d'achever les routes précédemment entreprises, les commissions des chambres ont témoigné le regret de ce que beaucoup de départements paraissent multiplier ces routes trop facilement; elles ont fait remarquer, avec raison, que si la facilité des communications est une source de prospérité, il ne faut pas cependant dépasser les besoins réels. Je dois appeler toute votre attention sur cette observation, et vous engager fortement à ne proposer au conseil général le classement d'aucune route nouvelle que lorsque, d'ailleurs, le département pourra pourvoir à ces travaux sans aggraver les charges des contribuables.

« Je ne dois pas vous recommander avec moins d'instance de veiller à ce que les devis dressés par les ingénieurs des ponts et chaussées, à l'occasion des projets de routes à classer, soient établis avec le plus de précision possible. L'instruction de plusieurs projets de lois d'impositions extraordinaires, portés aux chambres dans la dernière session, a fait reconnaître que, dans certains départements, les évaluations primitives n'avaient été portées qu'à moitié de la dépense à laquelle on avait ensuite dû pourvoir. Il serait fâcheux, vous le comprendrez, que de telles inexactitudes vinssent à se renouveler.

« Les commissions des deux chambres, comme le conseil d'état, ont encore signalé à mon attention un autre fait qui présente les plus graves inconvénients: c'est l'éparpillement des ressources sur un grand nombre de routes à la fois. Des intérêts de localité, qui prévalent trop souvent sur les intérêts généraux, entraînent quelquefois les conseils à entre-

prendre simultanément toutes les routes classées, ce qui ralentit les travaux sur toutes, et laisse longtemps improductifs les sacrifices imposés aux contribuables.

« Ce système, contraire aux vrais principes, et que l'administration centrale a constamment repoussé, a donné lieu, dans la dernière session, à des recommandations positives, et plusieurs impositions extraordinaires, votées par des conseils généraux, n'ont été sanctionnées par les chambres que sous la condition expresse, introduite dans la loi, que le produit de ces impositions serait affecté, non pas à l'ensemble des routes classées, mais bien à telles ou telles routes, qu'il importait le plus de terminer. En imposant cette condition, monsieur le préfet, le gouvernement et les chambres n'ont fait qu'exercer la haute tutelle administrative qui leur appartient incontestablement. En effet, si les conseils généraux jouissent d'une grande latitude dans l'emploi de leurs ressources facultatives ordinaires, le gouvernement et les chambres, dont la sanction est réclamée pour les ressources extraordinaires, ont le droit de s'enquérir de quelle manière se fera l'emploi de ces ressources, et de prescrire que cet emploi soit dirigé de la manière la plus utile. Il est donc indispensable que les délibérations par lesquelles des conseils généraux voteront des impositions extraordinaires pour travaux de routes départementales indiquent, d'une manière précise, dans quel système se fera l'emploi du produit de ces impositions; l'absence de cette indication pourrait mettre obstacle à ce qu'il fût donné cours au vote émis. »

Ces deux circulaires qui ont été communiquées aux

conseils généraux, dans leurs sessions de 1840 à 1841, méritent d'être prises en sérieuse considération; car si les travaux extraordinaires votés par ces conseils sont en général fort utiles, l'on ne doit pas oublier, d'un autre côté, que les charges qui pèsent sur les contribuables, tendent chaque année à s'augmenter, et deviendraient bientôt excessives, si les départements se laissaient entraîner avec trop de facilité, à des entreprises hors de toute proportion avec le produit de l'impôt, seule ressource qu'ils puissent affecter aux dépenses extraordinaires d'utilité départementale.

IVe SECTION.

DÉPENSES SPÉCIALES.

674. — Cette section comprend, ainsi que l'indique l'art. 38 du budget du ministère de l'intérieur : (*Voy. la loi du 11 juin 1842, et l'état E annexé.*)

1° Les dépenses des chemins vicinaux, imputables sur le produit des centimes additionnels spéciaux imposés pour cet objet par la loi annuelle de finances, en exécution de la loi du 21 mai 1836;

2° Les dépenses sur contingents communaux et souscriptions particulières, sauf règlement;

3° Et les dépenses sur les produits spéciaux non indiqués dans la loi du 10 mai 1838, et versés dans les caisses départementales pour y conserver leur affectation spéciale.

Reprenons chacune de ces dépenses.

SOUS-CHAPITRE XXVI.

IMPOSITIONS SPÉCIALES VOTÉES POUR LES CHEMINS VICINAUX.

675. —La loi du 21 mai 1836 a statué que les che-

mins vicinaux de grande communication, et, dans des cas extraordinaires, les autres chemins vicinaux, pourraient recevoir des subventions sur les fonds départementaux, et qu'il serait pourvu à ces subventions au moyen des centimes facultatifs ordinaires, lorsqu'ils en offrent le moyen, et de centimes spéciaux votés annuellement par le conseil général. (*Voy.* le chap. XVIII.)

Le maximum des centimes spéciaux à imposer est déterminé, chaque année, par la loi de finances. Les conseils généraux peuvent n'en voter qu'une partie, et même se dispenser d'en voter, vu que ces dépenses ne sont pas obligatoires pour les départements, et que ce n'est qu'à titre de secours volontaire que les sommes qu'ils allouent concourent au payement de ces travaux.

Les dépenses pour lesquelles sont votés ces centimes spéciaux ne figurent point en détail au budget départemental. Les fonds alloués y sont portés en masse. La répartition en est faite ensuite par le préfet pour chaque ligne vicinale, en ayant égard aux ressources, aux sacrifices et aux besoins des communes.

L'arrêté de répartition est remis au payeur, en triple expédition, avant de procéder au mandatement de la dépense. Le payeur en garde une, adresse l'autre à la comptabilité générale des finances, et joint la troisième à son compte final. (*Règlement général du* 30 *nov.* 1840.)

La portion des fonds qui est accordée pour des chemins de simple vicinalité, ne peut être affectée qu'à

des dépenses extraordinaires, telles que constructions de ponts, de digues, etc.

Leur emploi ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une autorisation du ministre, et le versement s'en effectue dans chaque caisse communale.

Les travaux à effectuer sur les chemins vicinaux de grande communication se composent, comme ceux des routes départementales, de travaux neufs ou d'entretien. Le mode d'administration, de comptabilité et de payement de cette dépense est donc le même que le mode suivi pour les sous-chapitres IX et XVII, à l'exception de quelques dispositions spéciales relatives aux acquisitions de terrains. En principe, les indemnités dues à ce titre devraient être uniquement à la charge de la commune sur le territoire de laquelle le chemin est situé; mais quelques exceptions à cette règle peuvent être autorisées par le ministre, eu égard à la position des communes et aux ressources dont elles peuvent disposer.

La marche à suivre en cas d'expropriation et pour la justification des indemnités pour dommages, ainsi que pour celle des frais accessoires, est la même que pour les routes départementales.

Les traitements des agents voyers, agents attachés aux chemins de grande communication et de simple vicinalité, sont fixés par le conseil général, conformément à l'art. 11 de la loi du 21 mai 1836.

SOUS-CHAPITRE XXVII.

CONTINGENTS COMMUNAUX ET SOUSCRIPTIONS PARTICULIÈRES POUR TRAVAUX DE CHEMINS VICINAUX DE GRANDE COMMUNICATION.

676. — Une circulaire du 15 mai 1838 a décidé

que les ressources affectées aux chemins vicinaux de grande communication, et provenant des budgets communaux ou des souscriptions particulières, seraient centralisées dans la caisse du receveur général, feraient partie des produits éventuels des départements, et seraient employées par les préfets à l'acquittement des dépenses; que ces subventions seraient appliquées au crédit de chaque ligne vicinale, d'après la distribution qui en serait faite par les préfets, et mandatées par eux sur la caisse du payeur.

En conséquence, ce sous-chapitre est destiné à recevoir le montant des ressources provenant des contingents communaux, souscriptions particulières et prestations converties en argent, affectées à la confection et à l'entretien des chemins vicinaux de grande communication. Ces produits sont rattachés, pour ordre, à la comptabilité départementale; leur emploi est soumis aux mêmes règles que ceux des départements, sous le rapport du versement, de l'ordonnancement, et de la justification des dépenses.

Le conseil général n'est pas appelé à délibérer sur l'emploi du fonds de subventions, porté pour ordre seulement au présent sous-chapitre. Quoique rattaché au budget départemental pour participer aux avantages de la comptabilité de ce service, ce fonds de subventions est d'origine communale, et n'est pas assimilé aux autres produits spéciaux compris au budget départemental. La répartition en est confiée au préfet, conformément aux affectations des ressources créées *pour chaque ligne vicinale*.

Le crédit affecté à ce sous-chapitre est susceptible d'accroissement, selon la réalisation effective des sub-

ventions communales ou souscriptions particulières. Le règlement en a lieu ultérieurement, d'après les ressources qui sont recouvrées.

SOUS-CHAPITRE XXVIII.

DÉPENSES IMPUTABLES SUR PRODUITS SPÉCIAUX NON INDIQUÉS DANS LA LOI DU 10 MAI 1838.

677. — Divers services spéciaux versent, pour ordre, au compte des produits éventuels du département, des sommes qui leur sont rendues, dans la forme adoptée pour les produits qui sont consacrés par la loi aux dépenses du département. Il y a avantage, pour ces services et pour l'ordre, à conserver ce mode exceptionnel de comptabilité. Mais quoique versés chez le receveur général, au compte des produits éventuels du département, ces produits appartiennent spécialement aux services qui les réalisent, et forment, en conséquence, une spécialité rigoureuse.

Le conseil général n'est pas appelé à délibérer sur l'emploi de ces produits qui ne figurent que pour ordre au budget départemental.

En voici la nomenclature.

678. — *Art. A.* — *Établissement normal appartenant au département.* — La comptabilité de ce genre d'établissement est soumise, par l'ordonnance du 18 juin 1823 et la circulaire du 5 juillet suivant, aux règles prescrites pour la comptabilité départementale. Un budget et un compte des recettes et dépenses doivent être présentés annuellement aux conseils généraux et arrêtés par le ministre de l'agriculture et du commerce. Les dépenses sont ordonnancées par le mi-

nistre de l'intérieur, et mandatées par le préfet, sur les caisses des payeurs.

679. — *Art. B.* — ***Excédant des droits d'examen et de réception des officiers de santé, pharmaciens et herboristes, par les jurys médicaux.*** — Les dépenses des jurys médicaux, imputées sur la partie principale du produit de ces droits non versée au compte du département, sont réglées par le ministre de l'instruction publique. Mais on a ajouté au nombre des recettes propres à la quatrième section, l'excédant du produit de ces droits, par compensation de la faculté laissée aux conseils généraux de voter à la deuxième section, sous-chapitre XXII, ainsi que nous l'avons expliqué, le complément de la dépense des jurys de médecine. Cet excédant est versé, par le membre du jury faisant les fonctions de trésorier, chez le receveur général, au compte des produits éventuels du département et peut être affecté à une des dépenses facultatives du sous-chapitre XIX, deuxième section, mais mieux à celles relatives à la vaccine, aux écoles de médecine, aux cours d'accouchement, aux conseils de salubrité, etc. (*Règlement général du* 30 *nov.* 1840.)

Suivant l'art. 30 du décret du 25 thermidor an XI, les droits de présence, dans tous les examens, sont de 10 fr. pour tous les professeurs des écoles de médecine et pour le directeur de l'école de pharmacie; ils sont de 6 fr. pour les professeurs de ces écoles qui sont examinateurs, et de moitié de cette dernière somme, pour les membres de l'école, présents, qui ne sont point examinateurs.

D'après une circulaire du 5 mars 1829, les pré-

fets doivent veiller à ce que les présidents des jurys médicaux ne fassent, sur le produit des examens et réceptions acquittés, en vertu des lois des 19 ventôse et 19 germinal an XI, et des arrêtés du gouvernement, des 20 prairial et 15 thermidor même année, aucun prélèvement qui aurait pour objet une autre dépense que celles qui sont relatives à chaque département respectif. Ainsi, ils ne peuvent plus retenir, comme ils le faisaient par le passé, les excédants de certains départements, pour être appliqués aux déficits éventuels que pourraient présenter les opérations des jurys dans d'autres départements. Leurs frais de route ou de séjour sont calculés, d'après les fixations de l'arrêté du ministre de l'intérieur, du 14 juillet 1820, proportionnellement au nombre de postes et de journées de séjour qui leur sont dues, à raison de la session respective de chaque jury. Ces frais sont fixés en totalité à 10 fr. par poste ou myriamètre, pendant la route, et à 12 fr. par jour, pendant le séjour. Il doit être pourvu par le préfet à l'impression des extraits de procès-verbaux et de diplômes. En conséquence, il n'est rien alloué aux présidents pour cet objet, non plus que pour toute autre dépense non prévue par l'arrêté du 14 juillet 1820, notamment, pour les gratifications qui avaient été irrégulièrement accordées par le passé aux concierges des hôtels de préfecture, ni pour frais de correspondance.

D'après ce qui précède, les préfets ne doivent convoquer les jurys, qu'après s'être préalablement assurés que le produit des examens et réceptions sera suffisant pour couvrir les frais de la session.

sité de leur observation ; mais en parcourant tous les essais tentés, tous les systèmes projetés pour arriver à ce but, on se convaincra de l'extrême difficulté que présentait l'introduction du système d'unité dans les matières de finances.

Il ne faut donc pas s'étonner de ne trouver cette unité de règles établie que sous le gouvernement de la restauration.

« Aujourd'hui, dit M. le comte de Chabrol, dans son rapport au roi sur l'administration des finances (*Paris*, 1830, *Imprimerie royale.*) l'unité de système s'est si bien établie dans toutes les parties de la comptabilité publique, que celui qui serait appelé désormais par la confiance royale, ou par le vote électif, à siéger tour à tour dans les chambres législatives et dans les conseils des départements, des communes et des hospices, retrouverait toujours l'application des mêmes principes et l'observation des mêmes formes, pour l'administration des deniers du pauvre, des ressources locales et des fonds de l'état. »

L'ordonnance royale du 14 septembre 1822, est le premier acte législatif qui ait appliqué aux dépenses départementales les règles prescrites pour la comptabilité et la justification des dépenses publiques.

Depuis, plusieurs ordonnances et arrêtés ministériels, et des dispositions éparses dans toutes les lois annuelles de finances, ont modifié quelques-unes des règles de l'ordonnance de 1822, mais en maintenant toujours le système d'unité dans toutes les branches de la comptabilité publique.

L'ordonnance royale du 31 mai 1838, portant

règlement général sur cette comptabilité, a définitivement consacré et développé les principes précédemment en vigueur.

Cette ordonnance a été suivie, en ce qui concerne le ministère de l'intérieur, du règlement du 30 novembre 1840, rendu pour son exécution.

Nous allons extraire de ces deux actes réglementaires, les dispositions qu'il importe le plus aux conseillers généraux et d'arrondissement de connaître, comme se rattachant spécialement à la comptabilité départementale.

Pour plus de clarté, nous diviserons le présent chapitre en cinq paragraphes.

Nous traiterons : 1° de l'ordonnancement et du payement des dépenses départementales;

2° De l'annulation des crédits, des réordonnancements et de la déchéance;

3° Des dépenses des exercices clos non périmés et des crédits supplémentaires;

4° De l'emploi des fonds antérieurs disponibles et des budgets de report;

5° Et des crédits ouverts avec imputation sur ressources spéciales.

§ 1er Ordonnancement et payement des dépenses départementales.

689. — L'ordonnancement et le payement des dépenses publiques, sont deux opérations corrélatives; car il ne peut y avoir de payement sans ordonnancement, c'est-à-dire, mandement préalable. (*Ord.* 31 *mai* 1838, art. 58.)

Mais l'ordonnancement comprend plusieurs phases

mentales ont été effectuées, vient l'ordonnancement des dépenses par chaque ministre responsable.

Aucune dépense faite pour le compte de l'état ou des départements, ne peut être acquittée, si elle n'a été préalablement ordonnancée, soit par un ministre, soit par un ordonnateur secondaire, en vertu de ses délégations. (*Id.*, art. 58.)

Toute ordonnance, pour être admise par le ministre des finances, doit porter sur un crédit régulièrement ouvert, et se renfermer dans la limite des distributions mensuelles de fonds. (*Id.*, art. 59.)

Nous avons dit, que les centimes affectés aux dépenses ordinaires, facultatives, extraordinaires et spéciales des départements, figurent comme crédits ouverts à divers chapitres spéciaux du budget du ministre de l'intérieur.

C'est donc ce ministre seul qui est chargé de l'ordonnancement de toutes ces dépenses.

L'ordonnancement des dépenses de l'instruction primaire à la charge des départements, appartient au ministre de l'instruction publique, et l'ordonnancement des dépenses du cadastre, au ministre des finances.

Pour la facilité du service, les ordonnances du ministre de l'intérieur, ainsi que celles des autres ministres, se divisent en ordonnances de payement, et en ordonnances de délégation. — Les ordonnances de payement sont celles qui sont délivrées directement par les ministres, au profit et au nom d'un ou de plusieurs créanciers de l'état ou des départements. — Les ordonnances de délégation sont celles par les-

quelles les ministres autorisent les ordonnateurs secondaires à disposer d'une partie de leur crédit, par des mandats de payement, au profit ou au nom d'un ou de plusieurs créanciers de l'état ou des départements. (*Id.*, art. 60.)

Les ordonnateurs secondaires autorisés par le ministre de l'intérieur sont les préfets. (*Règl. du* 30 *nov.* 1840, art. 76.)

En conséquence, sur la demande de ces administrateurs, ce ministre met à leur disposition, par des ordonnances de délégation, les sommes nécessaires pour subvenir aux dépenses départementales.

Les ordonnances de délégation des ministres peuvent être délivrées avec ou sans spécification d'emploi, par chapitres ou par articles, ou comprendre plusieurs articles d'un même chapitre; les ordonnances de payement ne peuvent être délivrées que par chapitres et articles. (*Id.*, art. 82.)

Les ordonnances de délégation et de payement indiquent l'exercice auquel elles s'appliquent, et celles du ministre de l'intérieur pour les dépenses départementales, les centimes sur lesquels ces ordonnances doivent s'imputer. (*Ord. du* 31 *mai* 1838, art. 61.)

Les ordonnances de délégation expédiées pour le même service et le même exercice sont successivement ajoutées les unes aux autres, et forment, ainsi cumulées, un crédit unique, par chaque chapitre ou par article, selon l'indication qu'elles comportent. (*Arrêté ministériel du* 9 *juillet* 1824. *Règl. du* 30 *novembre* 1840, art. 90.)

Ces mêmes ordonnances énoncent spécialement la

nature de la dépense; les ordonnateurs secondaires ne peuvent, pour quelque motif que ce soit, en changer l'affectation; ils ne peuvent également, dans aucun cas, en outre-passer le montant. (*Id.*, art. 91.)

Lorsqu'une ordonnance de délégation est accordée pour un des chapitres du budget, et sans distinction spéciale d'article, elle peut servir à l'expédition de mandats pour toutes les dépenses comprises dans ce même chapitre; mais lorsque cette ordonnance porte l'indication d'un ou de plusieurs articles, elle ne peut servir à aucun autre article de dépense du même chapitre. (*Ibid.*, art. 92.)

Dans le département de la Seine, il est plusieurs sortes de dépenses dont l'ordonnancement appartient, par délégation du ministre de l'intérieur, au préfet de police. Telles sont les dépenses des prisons départementales, du dépôt de mendicité, et autres accessoires à ces services.

L'ordonnancement de toutes les autres dépenses départementales rentre dans les attributions du préfet de la Seine.

Lorsque les préfets ont reçu du ministre les ordonnances de délégation, ils délivrent aux parties prenantes des mandats de payement sur les payeurs, en se renfermant dans les termes des autorisations ministérielles exprimées auxdites ordonnances.

Les mandats doivent désigner la partie prenante par son nom, et, au besoin, par ses prénoms, si sa qualité, qui doit aussi y être indiquée, ne suffisait pas pour constater l'individualité. (*Règl. du* 30 *novembre* 1840, art. 81.)

Des avis d'ordonnance sont délivrés : 1° en ce qui concerne les ordonnances de payement, aux parties prenantes, pour leur conférer un titre qui les autorise à se présenter aux caisses publiques dans les délais fixés ; 2° en ce qui concerne les ordonnances de délégation, aux préfets, pour leur faire connaître les crédits qui leur sont ouverts, et en vertu desquels ils peuvent délivrer aux parties prenantes les mandats de payement. (*Id.*, art. 84.)

Les avis d'ordonnance de payement et les mandats des préfets sont disposés de manière à recevoir la quittance des parties prenantes, et sont remis aux ayants droit, par les soins du ministre et du préfet. (*Id.*, art. 85. *Ord. du* 31 *mai* 1838, art. 65.)

Toute ordonnance de payement, et tout mandat délivré en vertu d'une ordonnance de délégation, doivent, pour être payés à l'une des caisses du trésor public, ou par le payeur du département, être appuyés des pièces qui constatent que leur effet est d'acquitter en tout ou en partie une dette de l'état ou du département, régulièrement justifiée. Ces pièces sont déterminées par nature de service, dans la nomenclature annexée au règlement du 30 novembre 1840, savoir :

POUR LES DÉPENSES DU PERSONNEL.

SOLDE, TRAITEMENT, SALAIRES, INDEMNITÉS, VACATIONS.	Etats d'effectif ou états nominatifs énonçant : Le grade ou l'emploi ; La position de présence ou d'absence ; Le service fait ; La durée du service ; La somme due en vertu des lois, règlements et décisions.

POUR LES DÉPENSES DU MATÉRIEL.

ACHATS D'IMMEUBLES ; LOYERS D'IMMEUBLES ; ACHATS DE DENRÉES ET DE MATIÈRES DE TOUTE ESPÈCE ; TRAVAUX DE CONSTRUCTION ET D'ENTRETIEN POUR LES BATIMENTS ; TRAVAUX D'ÉDIFICATION, D'ENTRETIEN ET DE RÉPARATION D'OBJETS IMMOBILIERS ; TRAVAUX DE CONFECTION, D'ENTRETIEN ET DE RÉPARATIONS D'EFFETS MOBILIERS.	Copies ou extraits dûment certifiés des ordonnances royales ou décisions ministérielles, des contrats de vente, soumissions ou procès-verbaux d'adjudication ; des baux, conventions ou marchés. Décompte de livraison, de règlement et de liquidation, énonçant le service fait et la somme due pour à-compte ou pour solde.

(*Ord. du* 31 *mai* 1838, art. 64 et 65.)

Lorsqu'un préfet est remplacé par un intérimaire, ce dernier dispose des crédits ou portions de crédits ouverts à celui dont il remplit les fonctions. Sa signature doit être préalablement accréditée auprès du payeur. L'usage d'une griffe est interdit. (*Règlement du* 30 *novembre* 1840, *art.* 93.)

Si le préfet est absent de son département, les mandats doivent être signés par le membre du conseil de préfecture qu'il a choisi pour le représenter. Lorsqu'il est simplement absent du chef-lieu de la préfecture, et non du département, il peut choisir, pour le remplacer, soit un membre du conseil de préfecture, soit le secrétaire général. (*Arrêté du gouvernement du* 17 *nivôse an* IX.)

Le préfet qui succède immédiatement à un autre, devient titulaire des crédits ouverts ou délégués à son prédécesseur, comme s'ils avaient été ouverts ou délégués à lui-même. (*Règlement du* 30 *novembre* 1840, art. 94.)

Tout crédit de délégation ouvert pour servir à l'ac-

quittement des dépenses est valable, quelle que soit sa date, et sauf annulation expresse :

1° Pour le mandatement, jusqu'au dernier jour inclus du neuvième mois de l'année qui suit cet exercice (30 septembre) ;

2° Pour le payement, jusqu'au dernier jour inclus du dixième mois de cette année (31 octobre).

A l'expiration de ce dernier délai, les crédits ou portions de crédits cumulés qui n'ont point été employés rentrent au crédit du service. (*Id.*, art. 95.)

Les préfets font parvenir, chaque soir, aux payeurs, des bordereaux par exercice, des mandats qu'ils ont délivrés sur leurs caisses dans la journée, en y joignant les pièces justificatives.

Les mandats ne doivent être remis aux parties prenantes qu'après l'envoi aux payeurs des bordereaux ci-dessus mentionnés. (*Id.*, art. 98.)

Toutes les dépenses d'un exercice doivent être ordonnancées avant l'expiration du neuvième mois (30 septembre) qui suit ledit exercice. (*Id.*, art. 77, *Ord.* 31 *mai* 1838, art. 90.)

Les ordonnances et les mandats de payement sont payables par le trésor public, jusqu'au 31 octobre de la seconde année de l'exercice, et jusqu'au 20 octobre seulement, dans les arrondissements où il n'existe pas de payeurs du trésor. (*Id.*, art. 102 ; *ibid.*, art. 91.)

Ainsi que nous l'avons dit, le ministre des finances est chargé de pourvoir à ce que toute ordonnance et mandat de payement, qui n'excèdent pas la limite du crédit sur lequel ils doivent être imputés, soient acquittés dans les délais et dans les lieux déterminés par les ordonnateurs.

A cet effet, le comptable chargé du service des dépenses départementales (le payeur) ne peut payer que sur des mandats délivrés par le préfet, dans la limite des crédits ouverts par le budget du département. (*Loi du* 10 *mai* 1838, art. 23.)

Le payement d'une ordonnance ou d'un mandat ne peut être suspendu par un payeur, que pour le seul cas d'omission ou d'irrégularité matérielle dans les pièces justificatives qui seraient produites.

Il y a irrégularité matérielle, toutes les fois que la somme portée dans l'ordonnance ou le mandat n'est pas d'accord avec celle qui résulte des pièces justificatives y annexées, ou lorsque les pièces ne sont pas conformes aux règlements et instructions.

En cas de refus de payement, le payeur est tenu de remettre immédiatement la déclaration écrite et motivée de son refus au porteur de l'ordonnance ou du mandat.

Si, malgré cette déclaration, le ministre ou le préfet requiert, par écrit, et sous sa responsabilité, qu'il soit passé outre au payement, le payeur y procède sans autre délai.

Les préfets rendent compte immédiatement au ministre de l'intérieur des circonstances et des motifs qui ont nécessité de leur part l'application de cette mesure. (*Règlement du* 30 *novembre* 1840; art. 134, *ordonnance* 31 *mai* 1838, art. 69.)

En cas de perte d'un avis d'ordonnance ou d'un mandat de payement, il en est délivré un duplicata, sur la déclaration circonstanciée de la partie intéressée, et d'après l'attestation écrite du payeur, portant que l'ordonnance ou le mandat n'a été acquitté ni par

lui, ni, sur son visa, par un autre comptable. (*Règlement du* 30 *novembre*, art. 89.)

§ 2. **De l'annulation des crédits, des réordonnancements et de la déchéance.**

690. — Dans le commencement du mois de novembre de la seconde année de l'exercice, les payeurs adressent aux préfets, qui le transmettent au ministre, le bordereau des parties prenantes qui, nonobstant l'avertissement à elles donné, ne se sont pas présentées à leurs caisses avant la clôture des payements, pour y toucher le montant des mandats délivrés en leur nom. (*Règlement du* 30 *novembre* 1840, art. 103.)

Les ordonnances et mandats non acquittés aux époques fixées pour la clôture des payements, sont annulés, sans préjudice des droits des créanciers, et sauf réordonnancement jusqu'au terme de déchéance, conformément aux règles tracées pour l'apurement des exercices clos. (*Id.*, art. 104; *ordonnance du* 31 *mai* 1838, art. 92.)

Voici à cet égard ce que porte l'art. 9 de la loi du 29 janvier 1831 :

« Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'état, sans préjudice des déchéances consenties par les marchés ou conventions, toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justification suffisante, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice, pour les créanciers résidant en Europe, et de six années pour les créanciers résidant hors du territoire européen. »

L'art. 10 de la même loi ajoute :

« Les dispositions de l'article précédent ne seront pas applicables aux créances dont l'ordonnancement et le payement n'auraient pu être effectués, dans le délai déterminé, par le fait de l'administration, ou par suite de pourvoi devant le conseil d'état.

« Tout créancier aura le droit de se faire délivrer par le ministre compétent (ou par le préfet), un bulletin énonçant la date de sa demande et les pièces produites à l'appui. »

Ce bulletin est dressé d'après les registres ou documents authentiques qui doivent constater, dans le ministère ou dans chaque administration, la production des titres de créances. (*Art.* 105 *de l'ordonnance du* 31 *mai* 1838; 146 *du règlement de* 1840.)

Toute créance qui n'a pas été acquittée sur les crédits de l'exercice auquel elle se rapporte, ne peut plus être ordonnancée qu'à titre de rappel sur exercice clos. (*Id.*, 102; *ibid.*, 147.)

§ 3. Des dépenses des exercices clos non périmés, et des crédits supplémentaires.

691. — Les dépenses qui, bien que liquidées en temps utile, n'ont pu être ordonnancées ou payées avant la clôture de l'exercice, et qui figurent parmi les restes à payer du compte général, sont ordonnancées sur l'exercice courant, avec imputation sur le chapitre ouvert au budget, pour mémoire et sans allocation spéciale, sous le titre *de dépenses des exercices clos*.

Les ordonnances à délivrer par le ministre, sur l'exercice courant, par rappel sur les exercices clos, doivent être renfermées dans la limite du montant,

par chapitre, des dépenses restant à payer, d'après les comptes, à la clôture de l'exercice. (*Id.*, 98, 99; *ibid.*, 149.)

Les dépenses des exercices clos ne sont pas seulement celles qui, quoique faites, n'ont pas été payées dans le cours de l'exercice; mais, en outre, celles résultant d'augmentation dans les dépenses effectuées sur les prévisions du budget. Les nouveaux crédits que les préfets doivent demander pour les augmentations, sont de véritables crédits supplémentaires.

En règle générale, les préfets ne peuvent ordonnancer ni employer, sous peine de responsabilité personnelle, de plus fortes sommes que celles portées aux divers chapitres et articles du budget départemental. (*Arrêté du gouvernement du* 25 *germinal an* XII, art. 3.)

Les demandes faites par les préfets pour complément des dépenses ordinaires, ne sont soumises au conseil général que pour ordre, puisque l'art. 14 de la loi du 10 mai 1835 donne au gouvernement, par l'ordonnance royale qui règle le budget, le droit d'inscrire ou d'augmenter d'office ces dépenses, jusqu'à concurrence du montant des ressources destinées à y pourvoir.

Il n'en est pas ainsi des suppléments de crédits réclamés pour les dépenses facultatives, extraordinaires et spéciales.

D'après les lois de finances qui autorisent ces dépenses, et conformément à l'art. 18 de la loi du 10 mai 1836, les centimes destinés à les acquitter doivent être toujours employés conformément au vote du conseil général.

Si donc le préfet ne s'est pas renfermé dans les limites des crédits accordés pour ces dépenses, et que le conseil refuse le supplément demandé, le ministre n'a pas le droit, même par l'ordonnance royale réglant le budget, de modifier le vote du conseil général, parce que ce serait, contrairement à la loi, imposer d'office au département une dépense non obligatoire.

Toutes les fois que le conseil accorde des suppléments de crédits pour augmentation dans les dépenses faites, le préfet ne peut en disposer sans une autorisation spéciale du ministre, ainsi que cela l'est exigé pour le payement des exercices clos non périmés. Il faudrait même une loi pour régulariser ces crédits supplémentaires, s'ils devaient s'appliquer à des dépenses facultatives, extraordinaires et spéciales, et que les ressources affectées à ces dépenses fussent entièrement épuisées.

§ 4. De l'emploi des fonds antérieurs disponibles, et des budgets de report.

692. — Le règlement du budget des dépenses ordinaires, facultatives, extraordinaires et spéciales des départements, nécessite souvent de mettre en réserve des sommes restées libres par refus d'approbation de votes ou autres causes. Dans ce cas, le conseil général, en votant le budget de l'année suivante, indique, à des articles séparés, la nouvelle affectation des fonds disponibles des budgets primitifs et supplémentaires de l'année précédente, et détermine, en conséquence, l'emploi à donner à ces fonds antérieurs disponibles.

Ce droit du conseil général est écrit dans le der-

nier paragraphe de l'art. 21 de la loi du 10 mai 1838, lequel porte que « les fonds restés libres seront cumulés avec les ressources du budget nouveau, suivant la nature de leur origine. »

Afin de mettre à même les conseils généraux de pourvoir à l'exécution de cette disposition, le modèle de budget départemental est disposé de manière à recevoir en tête des recettes des quatre sections, ordinaire, facultative, extraordinaire et spéciale, l'indication en masse, pour chaque article, des sommes disponibles à cumuler avec les ressources de l'exercice prochain, pour contribuer à en couvrir les dépenses.

Cette disposition s'applique :

1° Aux votes non approuvés et fonds qui ont pu être mis en réserve dans le budget primitif de l'exercice ;

2° Aux fonds sans affectations ou économies provenant du même budget, que, dans l'intérêt du service, le conseil général croirait pouvoir affecter à des dépenses autres que celles qui ont fait l'objet de ses précédentes délibérations;

3° A la plus-value ou excédant du produit effectif des centimes départementanx et des ressources spéciales, sur les recettes prévues audit budget.

Il est statué par l'ordonnance royale de règlement du budget départemental, sur les votes du conseil général relativement à la nouvelle affectation de ces fonds libres de l'année expirée.

L'art. 94 de l'ordonnance du 31 mai 1838 porte, que les crédits ouverts par la loi annuelle des finances pour les dépenses de chaque exercice, ne pourront

être employés à aucune dépense appartenant à un autre exercice. D'où il résulte que tous les fonds non employés pendant l'année pour laquelle ils sont alloués, sont définitivement annulés et repris par le trésor à la clôture de l'exercice.

Mais cette dernière disposition ne s'applique pas aux dépenses départementales, elles ont été placées, à cet égard, par les lois, sous un régime exceptionnel, à cause de la nature des fonds qui y sont affectés. L'emploi des centimes additionnels ayant été abandonné au département, à titre spécial, et les conseils généraux étant, par les lois, et sauf l'approbation du gouvernement, appelés à juger du degré d'utilité ou d'urgence des dépenses, ces fonds ont dû être considérés comme étant la propriété des départements, et la possession leur en a été assurée jusqu'à leur entier épuisement.

L'art. 21 de la loi du 10 mai 1838 porte, en effet, que « les fonds départementaux qui n'ont pu recevoir leur emploi dans le cours de l'exercice, seront reportés, après clôture, sur l'exercice en cours d'exécution, avec l'affectation qu'ils avaient au budget voté par le conseil général, et que les fonds libres seront cumulés, avec les ressources du budget nouveau, suivant la nature de leur origine. »

Cette disposition est répétée par l'art. 212 du règlement du 30 novembre 1840.

Dans le but d'effectuer ces reports, les sommes non employées ne sont annulées par le trésor, après la clôture de l'exercice, que pour être immédiatement reproduites dans des reports sur l'exercice qui suit celui pendant lequel la clôture a eu lieu; et ces reports

forment des suppléments aux budgets primitifs de l'année à laquelle ils ont été rattachés.

Ces excédants de crédits forment seuls les recettes du report; et quoiqu'ils n'aient été que fictivement annulés, les ordonnances de délégation qui avaient été primitivement délivrées par le ministre, pour leur emploi, n'en sont pas moins déclarées nulles, et ce n'est qu'au moyen d'un nouvel ordonnancement que ces crédits sont remis à la disposition des préfets.

Les dépenses comprises dans le report se divisent en cinq séries :

1° Les dépenses faites et mandatées par les préfets, mais dont les mandats n'ont pas été acquittés par les payeurs;

2° Les dépenses faites et non mandatées;

3° Les dépenses autorisées et non exécutées;

4° Les dépenses votées par le conseil général, postérieurement à la formation du budget primitif, par exemple pour l'emploi des fonds antérieurs disponibles;

5° Et les fonds qui, sans destination, ne peuvent être employés qu'en vertu d'un nouveau vote du conseil général.

Le budget de report est, comme le budget général, proposé par le préfet au vote du conseil général et définitivement approuvé par l'ordonnance royale de règlement.

Lorsque ces reports ont été ainsi approuvés, leurs dépenses ainsi que leurs recettes sont considérées comme faisant partie du budget de l'année sur laquelle elles sont reportées, et, dans les comptes de

cette année, chacune d'elles figure à son sous-chapitre respectif.

Les reports sont une nécessité, sans doute, quand les fonds restent sans emploi; mais c'est un inconvénient qu'en général on peut reprocher aux budgets départementaux, lorsque, surtout, la réserve est considérable; cet inconvénient n'aurait pas lieu, si les allocations étaient votées dans une proportion mieux calculée avec les probabilités d'exécution dans le cours de l'année de l'exercice.

693. — Plusieurs conseils généraux avaient réclamé, à l'effet d'obtenir, comme les communes, hospices et autres établissements publics, des jouissances d'intérêt sur les fonds départementaux qui demeurent momentanément sans emploi dans les caisses du trésor, et, notamment, sur le produit des fonds restés libres sur les centimes facultatifs, extraordinaires ou spéciaux.

La législation antérieure était complétement muette sur cette question; et l'on ne trouve ni dans la loi du 10 mai 1838, ni dans les discussions qui ont précédé son adoption, aucun argument qui puisse servir à la résoudre.

Dans une instruction de 1832, le ministre de l'intérieur examine cette proposition, et la résout en décidant que les départements n'ont aucun droit à réclamer la jouissance des fonds spéciaux non employés à leurs dépenses, quelles qu'en soient les diverses origines.

Les principaux motifs de cette opinion sont que, d'après les lois alors en vigueur, les départements forment seulement des divisions territoriales et ne

composent pas des associations distinctes, aptes à posséder comme les communes et les établissements publics; que les centimes départementaux ne sont que des fractions des contributions publiques, régies par les mêmes principes; que d'ailleurs il serait contraire à l'intérêt des départements de leur tenir compte des jouissances des sommes restées sans emploi, parce que cette mesure aurait pour résultat de mettre à leur charge tous les frais d'administration, de service et de comptabilité relatifs à la réalisation et à l'emploi de leurs produits.

Nous avouerons qu'après avoir examiné la question avec toute l'attention qu'elle mérite, les motifs mis en avant par le ministre de l'intérieur ne nous paraissent nullement fondés, au moins en ce qui concerne les centimes affectés aux dépenses facultatives et extraordinaires.

En effet, ces centimes sont toujours votés, suivant les lois qui les autorisent, dans un but d'utilité départementale. Le nombre en varie par département, suivant les délibérations des conseils généraux. Ce fait seul suffirait pour démontrer que le département a une existence à part, qu'il est un être moral, apte à posséder, puisqu'il peut, avec l'autorisation du pouvoir législatif, se créer des ressources dans son intérêt particulier.

D'ailleurs, dans l'état actuel de la législation, aucun doute n'est plus permis à cet égard; nous l'avons démontré au chap. XII, intitulé *de la condition du département, considéré comme personne civile.*

Sans doute, les centimes départementaux sont, comme ceux des communes, soumis aux principes

qui régissent tous les services publics; mais ce n'est point un motif pour que les départements ne profitent pas de la bonification d'intérêts dont les communes jouissent sans difficulté.

Quant au fait allégué, que les départements auraient plus à perdre qu'à gagner à cette mesure, nous le croyons inexact.

D'abord, si le trésor était en perte par suite de l'état actuel des choses, il nous paraît plus que probable qu'il ne persisterait pas à le maintenir. Mais, en fait, il est certain que les départements supportent les frais d'administration et autres dont parle le ministre; car tout le monde sait que les centimes additionnels de toute nature, sont frappés de la remise allouée aux percepteurs et receveurs des deniers publics, ainsi que des autres frais qui grèvent le principal des contributions. Si ces frais ne figurent pas au budget départemental, c'est que, pour simplifier la comptabilité, la déduction s'en opère sur la masse totale des produits, au moyen de crédits ouverts aux ministres ordonnateurs : il est donc évident que les départements supportent leur part de cette dépense.

D'ailleurs, une dernière raison doit faire décider la question contrairement à l'instruction ministérielle : c'est que l'exception qu'elle veut établir au préjudice des départements, est formellement contraire à l'art. 8 de l'ordonnance royale du 3 juillet 1816, qui autorise la caisse des dépôts et consignations à recevoir les dépôts volontaires (1).

---

(1) Voyez mon ouvrage sur les lois et règlements de cette caisse,

Cet article porte : « *Les départements* et les communes sont autorisés à déposer à la caisse ou à ses préposés dans les villes autres que Paris, les fonds qui sont ou seront à leur disposition, soit d'après les lois annuelles sur les finances, soit d'après celles qui les auraient autorisés à quelques impositions extraordinaires, soit enfin les revenus qui proviendraient de leurs revenus ordinaires et extraordinaires, excédants de recettes sur les dépenses, coupes de bois et autres causes semblables. La même faculté est accordée à tous les établissements publics. »

Il résulte évidemment de cet article que les départements ont le droit de placer leurs fonds sans emploi à la caisse des dépôts et consignations; et comme cette autorisation leur est accordée par une ordonnance royale, il serait contraire à tous les principes qu'une simple décision ministérielle pût en empêcher l'exécution.

§ 5. Des crédits ouverts avec imputation sur ressources spéciales.

694. — L'art. 88 de l'ordonnance du 31 mai 1838 porte :

« Les crédits ouverts par la loi annuelle de finances pour les dépenses des départements, des communes et autres services locaux, avec imputation sur des ressources spéciales, sont employés par les ministres ordonnateurs, et réglés définitivement d'après le montant des recettes effectuées, sans qu'il y ait lieu, en fin d'exercice, d'opérer des annulations et d'ac-

---

suivis d'un traité des offres de payement, de la consignation et du remboursement des sommes consignées.

corder des suppléments de crédits pour les différences qui existeraient entre les produits réalisés et les crédits approximativement ouverts au budget. Un tableau justificatif des modifications qu'ont en conséquence éprouvées les évaluations du budget, en recette et en dépense, est joint à la proposition de loi pour le règlement définitif de l'exercice. — Le même document est inséré dans le compte général de l'administration des finances; il est accompagné d'un autre tableau, arrêté de concert entre le ministre des finances et les autres départements ministériels, qui récapitule toutes les modifications que des lois spéciales ont pu successivement apporter aux prévisions du budget primitif, et qui détermine, tant pour les évaluations de recettes que pour les crédits, les nouvelles fixations législatives, devenues la base du compte définitif de l'exercice dont le règlement est proposé aux chambres. »

Il résulte de cette disposition, qu'à la différence des crédits ouverts sur les centimes ordinaires, facultatifs, extraordinaires et spéciaux, lesquels se règlent sur les *dépenses effectuées* pendant le cours de l'exercice, les crédits ouverts avec imputation sur ressources spéciales se règlent définitivement sur les *recettes réalisées*.

Le motif de cette différence est que les ressources spéciales du département, dont nous avons donné le détail plus haut, n° 679, sont incertaines de leur nature; d'où il résulte que le crédit ouvert sur ces ressources ne devient réel qu'autant qu'il y a recette effectuée.

Tandis qu'au contraire, les produits et les recou-

vrements des centimes additionnels étant toujours prévus et assurés, le crédit ouvert sur ces centimes nepeut varier qu'à raison des dépenses faites, ce qui rend nécessaire d'annuler les crédits non consommés, et de voter un nouvel emploi des sommes restées disponibles.

Suivant l'art. 22 de la loi du 10 mai 1838, « le comptable chargé du recouvrement des ressources éventuelles est tenu de faire, sous sa responsabilité, toutes les diligences nécessaires pour la rentrée de ces produits.

« Les rôles et états de produits sont rendus exécutoires par le préfet, et par lui remis au comptable.

« Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires. »

La première partie de cet article consacre l'état antérieur, mais les receveurs généraux n'y étaient tenus que par les instructions ministérielles qu'ils recevaient; maintenant ils y sont tenus par la loi.

Pour la deuxième partie, c'est une disposition empruntée à la loi municipale du 18 juillet 1837, article 63. C'est ainsi qu'on avait agi pour la comptabilité des communes; il n'y avait donc aucun inconvénient à ce qu'il en fût de même pour la comptabilité départementale.

Remarquons que l'article ne s'applique qu'aux ressources départementales autres que le produit dés centimes de toute nature affectés aux dépenses ordinaires, facultatives, extraordinaires et spéciales. Le recouvrement de ces ressources éprouvait souvent des difficultés, et il importait de l'assurer par les

formes énergiques et rapides que les lois ont imprimées au recouvrement des contributions directes.

Le débiteur poursuivi par le comptable, au nom du département, est admis à former opposition ; mais la provision appartient au département : elle pouvait, sans danger, être accordée à un état de recouvrement que la signature du préfet entoure d'une présomption suffisante de vérité.

CHAPITRE XXXIV.

COMPTES DES RECETTES ET DÉPENSES DÉPARTEMENTALES.

695. — L'art. 24 de la loi du 10 mai 1838 porte :

« Le conseil général entend et débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le préfet :

« 1° Des recettes et dépenses, conformément aux budgets du département ;

« 2° Du fonds de non-valeurs ;

« 3° Du produit des centimes additionnels spécialement affectés par les lois générales à diverses branches du service public.

« Les observations du conseil général, sur les comptes présentés à son examen, sont adressées directement, par son président, au ministre chargé de l'administration départementale.

« Ces comptes, provisoirement arrêtés par le conseil général, sont définitivement réglés par ordonnances royales. »

La vérification des comptes de l'administration dé-

partementale est, avec le vote du budget, une des plus importantes attributions des conseils généraux.

Cette vérification, comme on le voit, s'étend sur des recettes et des dépenses de diverses natures.

Nous ne nous occuperons dans ce chapitre que des comptes à rendre par les préfets, en exécution des nos 1 et 3 de cet article : nous renvoyons au chapitre suivant les explications relatives au compte du fonds de non-valeurs.

696. — La loi de finances du 19 juillet 1820 a prescrit que les comptes de chaque exercice fussent toujours établis avec la même distribution que l'aurait été le budget dudit exercice, sauf les dépenses imprévues qui n'y auraient pas été mentionnées, et pour lesquelles il devait être fait des articles ou des chapitres séparés.

Ce principe a été confirmé par la loi du 29 janvier 1831, art. 11, qui veut que la division des budgets soit suivie dans la loi des comptes.

En conséquence, les comptes des dépenses et recettes départementales doivent présenter la récapitulation exacte, par sous-chapitre et par article, des crédits ouverts pour le payement des dépenses de toute nature.

Cette règle a été établie par les lois de finances, pour donner aux chambres législatives et aux conseils généraux les moyens de vérifier, avec exactitude et facilité, si les crédits votés aux budgets ont été employés conformément aux allocations déterminées.

C'est en effet dans cette vérification, que réside principalement le pouvoir attribué aux chambres et

aux conseils sur les comptes des ordonnateurs des dépenses publiques.

697. — Car il faut bien le remarquer, les ordonnateurs ne sont point des comptables, dans le sens propre et légal de ce mot. Il y a même, et avec raison, incompatibilité entre les fonctions d'ordonnateur, d'administrateur, et celles de comptable. (*Ord. du* 14 *septembre* 1822, art. 17. — *Id. du* 31 *mai* 1838, art. 67. — *Règl. gén. du* 30 *novembre* 1840, art. 115.)

Il suit de là, que les ordonnateurs n'ont d'autres comptes à rendre, que ceux présentant la justification de l'emploi, conformément aux affectations spéciales, des crédits qui ont été mis à leur disposition. Voilà pourquoi ces comptes sont appelés, *comptes d'administration*, parce qu'ils doivent justifier de l'ordonnancement des crédits, et de leur application aux dépenses spécialement votées par le conseil général et approuvées définitivement par l'ordonnance de règlement du budget : à la différence des comptes à rendre par les comptables des deniers publics, qui doivent justifier des recettes et payements effectués, d'après les pièces exigées par les règlements financiers à l'appui soit des états et rôles de recouvrement, soit des ordonnances ou mandats de payement.

698. — Le principe de la spécialité qui sert de base à la comptabilité de toutes les dépenses publiques, est dans l'intérêt des ordonnateurs, des assemblées délibérantes et des contribuables.

Sa stricte observation offre aux ordonnateurs une sauvegarde qui met leur responsabilité à l'abri de tout reproche, et qui leur permettrait, au besoin,

de résister aux injonctions illégales de l'autorité supérieure.

Les assemblées délibérantes s'en servent comme du moyen le plus efficace de vérifier et de contrôler les dépenses faites ; et les contribuables y voient la meilleure garantie du bon et fidèle emploi des impôts qu'ils acquittent.

Le droit du conseil général sur les comptes présentés par le préfet, consiste donc principalement dans la comparaison à établir entre les crédits accordés par le budget, et l'emploi qui a dû en être fait, conformément à la spécialité du vote.

En conséquence, si le conseil général s'apercevait que des fonds eussent été détournés de leur affectation spéciale, il pourrait rejeter la dépense faite sans autorisation préalable, demander qu'elle soit laissée à la charge de l'ordonnateur, et réclamer le rétablissement des fonds, conformément à la spécialité du crédit ouvert.

699. — Toutefois, le pouvoir du conseil, à cet égard, ne s'exerce souverainement qu'en ce qui concerne les dépenses facultatives, extraordinaires et spéciales, parce que ces dépenses doivent toujours être acquittées conformément aux allocations qu'il a votées.

Quant aux dépenses ordinaires qui doivent être portées dans la première section, elles peuvent y être inscrites ou être augmentées d'office, jusqu'à concurrence du montant des recettes destinées à y pourvoir, par l'ordonnance royale qui règle le budget. (*Loi du* 10 *mai* 1838, art. 14.)

700. — Le conseil n'a point à s'occuper de la va-

lidité des payements effectués : ce soin regarde le ministère des finances et la cour des comptes, chargés d'examiner et d'apurer les opérations des comptables.

Toutefois, si, en procédant à l'examen des pièces produites, le conseil remarquait de graves irrégularités, il devrait en avertir l'autorité compétente, par une délibération spéciale.

701. — Le législateur a donné au conseil général le droit d'adresser directement, par son président, au ministre, les observations qu'il aurait faites sur les comptes présentés à son examen.

Cette innovation offre une garantie de plus de la régularité des comptes.

Bien que le conseil ait à examiner des comptes de dépenses et recettes qui sont dans les attributions de divers ministres, par exemple, ceux du cadastre et de l'instruction primaire, la loi dit que les observations du conseil seront adressées au ministre chargé de l'administration départementale; c'est qu'en effet, ce ministre est spécialement investi du soin de veiller sur les intérêts départementaux, et que les préfets sont placés sous le contrôle de son autorité.

702. — Les comptes des dépenses départementales sont présentés par les préfets.

Dans le département de la Seine, le préfet de police présente le compte des prisons départementales, du dépôt de mendicité et des autres dépenses accessoires dont il a l'ordonnancement, par délégation du ministre de l'intérieur.

Tous les autres comptes sont présentés par le préfet de la Seine.

703. — Les comptes sont définitifs ou provisoires. Le compte définitif présente la situation définitive du précédent exercice, clos au 31 octobre de la seconde année.

Le compte provisoire fait ressortir la situation provisoire, pendant une année, du 1er janvier au 31 décembre, de l'exercice en cours de liquidation. (*Ord. du* 10 *décembre* 1823, art. 4.)

Le compte provisoire offre ainsi un nouveau moyen de surveiller la gestion des ordonnateurs des dépenses.

704. — Les conseils généraux ont été consultés récemment, sur la question de savoir s'il y avait lieu de maintenir la clôture des comptes, pour les dépenses départementales, au 31 octobre de l'année qui suit l'exercice auquel les dépenses s'appliquent, ou si, au contraire, il ne conviendrait pas de rapprocher cette clôture en la fixant, soit au 30 juin, soit au 31 juillet de cette seconde année, ainsi que plusieurs orateurs l'ont demandé dans la discussion qui a eu lieu à la chambre des députés, lors du vote du règlement des dépenses de 1839. (*Séance du* 3 *février* 1842.)

Les avis des conseils généraux ont été partagés sur cette question.

Les conseils partisans du maintien de l'état actuel ont fait observer que pour clore au 30 juin, il faudrait faire cesser les liquidations au 31 mai, et qu'il était douteux que les préfets pussent, sans danger pour les finances départementales, restreindre dans un espace de cinq mois une liquidation pour laquelle ils ont maintenant neuf mois : que si cette

liquidation, qui embrasse pour chaque département de 120 à 160 articles spéciaux, de natures très-variées, devait être pressée, il en résulterait des mécomptes, des réclamations ultérieures qu'on n'aurait pas eu le temps de juger, ou plutôt des arriérés pour liquidations tardives qui empêcheraient de connaître la véritable situation financière du département, tromperaient sur l'état vrai des fonds libres, vicieraient par conséquent les chapitres de recettes des nouveaux budgets, et chargeraient de dettes les budgets de report.

Ces objections ne nous paraissent pas très-sérieuses, et après avoir examiné cette question avec toute l'attention qu'elle mérite, nous n'hésitons pas à soutenir que le changement de clôture des comptes, soit au 30 juin, soit au 31 juillet, loin de présenter aucun des inconvénients signalés ci-dessus, offrirait au contraire des avantages incontestables.

En effet, la réunion des conseils généraux ayant lieu habituellement, soit dans le mois d'août, soit au commencement de septembre, il résulte du délai actuellement accordé jusqu'au 31 octobre, pour la liquidation des dépenses de l'exercice précédent, que les comptes définitifs de chaque exercice ne peuvent pas être examinés dans la session qui suit l'année où les dépenses ont été faites, mais seulement dans la deuxième session.

Ce retard de près de deux années entre les faits qui servent de base au compte, et leur appréciation, est déjà un inconvénient grave; et l'on comprend qu'il importerait, pour l'efficacité du contrôle du conseil général, que son examen fût le plus rapproché possible des actes qu'il doit apprécier.

D'un autre côté, les comptes définitifs du dernier exercice n'étant point arrêtés à l'époque de la réunion du conseil général, il y a pour lui impossibilité de disposer, pour l'exercice courant, des ressources que le précédent exercice aurait laissées disponibles, ou de les appliquer spécialement à des dépenses de l'année suivante; ce qui cause un véritable préjudice au département, en retardant d'une année des dépenses utiles, pendant que ses fonds restent improductifs.

Enfin, il y a toujours avantage à presser autant que possible la liquidation et le payement des dépenses, car, pour les liquidations, les points douteux sont plus facilement éclaircis quand les faits sont récents, et la promptitude dans les payements des travaux facilite la concurrence des entrepreneurs, et opère une diminution dans les prix.

En fixant la clôture au 30 juin pour les payements, et au 15 du même mois pour les liquidations, les préfets auraient encore cinq mois et demi pour opérer la liquidation des dépenses de l'année antérieure. Ce délai est bien suffisant, soit que l'on considère que plusieurs des dépenses ont pu être liquidées pendant l'exercice même, et que les liquidations d'une portion des autres ont pu être préparées; soit que l'on considère la garantie et la facilité que l'administration départementale trouve dans l'examen préalable des directeurs des travaux, et particulièrement pour ceux des routes, dans l'approbation donnée aux états par les ingénieurs qui ont dirigé ces travaux.

Le délai du 30 juin ne pourrait être trop court que pour les liquidations qui offrent des difficultés à vider soit par l'autorité chargée du contentieux admi-

nistratif, soit par le pouvoir judiciaire. Mais pour ces sortes d'affaires, l'époque actuelle est encore insuffisante, et quelle que soit l'époque à laquelle la clôture définitive ait lieu, il devra toujours rester en retard quelques liquidations susceptibles de contestations.

D'ailleurs, ce qui est proposé pour les dépenses départementales a déjà été fait, et est appliqué depuis plusieurs années pour les dépenses municipales des villes ayant un revenu supérieur à 100,000 fr.

Il est plusieurs grandes villes dont les dépenses sont aussi importantes, et presque toujours plus détaillées que celles d'un département : les préfets peuvent donc opérer la liquidation des dépenses départementales dans le même délai qui est trouvé suffisant pour faire la liquidation des dépenses des principales villes du royaume. Ce changement introduit dans la clôture des comptes des dépenses municipales n'a excité aucune réclamation; il a même été reconnu tellement avantageux, que, récemment, le ministre de l'intérieur consultait les préfets et les maires pour savoir s'il ne serait pas possible de diminuer encore ce délai.

Nous croyons donc, d'après les diverses considérations qui précèdent, que l'époque de la clôture définitive pour la liquidation et le payement des dépenses départementales, devrait être fixée au 30 juin de l'année qui suit immédiatement l'exercice auquel les dépenses s'appliquent.

Au surplus, lors de la discussion à la chambre des députés de la loi portant règlement définitif des comptes de 1840, il a été expliqué par M. le sous-secrétaire d'état de l'intérieur (M. Antoine Passy),

que la clôture des exercices pour les dépenses des départements serait rapprochée au 30 juin ou au 31 juillet, dès que MM. les ministres de l'intérieur et des finances se seraient mis d'accord pour choisir l'une de ces deux époques. (*Voy.* Moniteur du 29 mars 1843, p. 610, première colonne.)

705. — La loi veut que les comptes soient définitivement réglés par ordonnance royale. C'est le corollaire du principe adopté par l'art. 11, pour le règlement du budget.

706. — Les comptes des recettes et dépenses départementales sont rédigés uniformément, d'après un modèle fourni par le ministre de l'intérieur, dans la forme suivante :

DÉPENSES AU 1er NOVEMBRE 1842.

NATURE des DÉPENSES.	MONTANT des dépenses effectuées.	MANDATS de payement délivrés par le préfet et acquittés par le payeur.	RESTE à payer sur les dépenses: Mandatées et non acquittées par le payeur.	RESTE à payer sur les dépenses: Non encore mandatées par le préfet.	TOTAL égal au montant des dépenses effectuées.	SOMMES allouées pour les dépenses par le budget.	EXCÉDANT des: Dépenses effectuées sur les somm. allouées par le budget.	EXCÉDANT des: Sommes allouées par le budget sur les dépenses effectuées.	OBSERVATIONS.
Sous-chapit. 1er									
....									
....									
....									
Sous-chapitre 2.									
....									
....									
....									

(Le compte des dépenses de l'instruction primaire est rédigé en la même forme.)

Le compte de chaque section est précédé d'un état justificatif présentant :

1° Le montant des crédits accordés par le conseil général et définitivement fixés par l'ordonnance de règlement du budget, pour chaque nature de dépenses ;

2° Le montant des recettes effectuées au moyen des ordonnances de délégation délivrées par le ministre, sur les allocations votées par le conseil général.

La balance établit à la fin de chaque section :

Premièrement. — Le total des recettes ordonnancées et dont on doit justifier ;

Deuxièmement. — Le total des *dépenses effectuées*, déduction faite des restes 1° à payer pour mandats expédiés et non présentés au payeur ; 2° à mandater sur les exercices suivants.

De la comparaison de ces deux chiffres résulte l'excédant en recettes ou en dépenses qui doit être compris, ainsi que nous l'avons vu, soit au budget de report, soit au sous-chapitre de l'exercice courant destiné aux dépenses des exercices clos.

707. — Le préfet doit joindre à son compte d'administration toutes les pièces propres à éclairer l'examen du conseil général. Cette obligation résulte des termes de la loi du 10 mai qui donne à ce conseil le droit *d'entendre, débattre et arrêter* les comptes. Comment serait-il possible aux conseils généraux de se livrer à la vérification que la loi leur attribue, s'ils devaient être privés de la communication de toutes les pièces établissant les dépenses faites conformément aux spécialités votées ?

Cependant, une circulaire de M. le ministre de l'intérieur du 22 juillet 1842, en prescrivant aux préfets de présenter au conseil général le compte définitif de 1840, s'exprime ainsi :

« Il est bien entendu que vous ne joindrez pas, à l'appui de ce compte, les pièces de dépenses, lors même que le conseil les réclamerait; ces justifications étant produites au payeur du département à l'appui de vos mandats de payement, et les pièces rattachées à la gestion de ce comptable pour être envoyées au trésor et ensuite à la cour des comptes. C'est de l'examen *du compte moral de l'administration du département* que le conseil général doit s'occuper, et non de la justification de l'emploi des crédits par pièces comptables, ce qui constitue *le compte matériel* dont la cour des comptes seule a le droit de connaître. »

Il est très-vrai que les conseils généraux ne sont pas appelés à vérifier, dans l'examen auquel ils se livrent à l'occasion des comptes, si toutes les pièces comptables exigées par les règlements pour la validité du payement ont été ou non produites par la partie prenante, et, par suite, si le fait matériel du payement est légal et régulier. — C'est bien là le droit réservé exclusivement, en dernier ressort, à la cour des comptes; sous ce point de vue, la circulaire du ministre est à l'abri de tout reproche. Mais, il n'en est pas de même lorsqu'elle défend aux préfets de communiquer aux conseils généraux aucunes pièces de dépenses à l'appui de leurs comptes. En effet, que résulterait-il de l'exécution de cette prohibition? C'est que le conseil général n'aurait aucun moyen de

vérifier et de débattre si les crédits par lui votés ont été employés dans les limites de la spécialité de leur affectation ; et cependant, il est incontestable que ce droit appartient au conseil général, au moins en ce qui concerne les dépenses facultatives, extraordinaires et spéciales; puisque, d'après la loi du 10 mai 1838, art. 18 et 19, aucunes dépenses ne peuvent être inscrites d'office dans les seconde, troisième et quatrième sections du budget départemental; que les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être ni changées ni modifiées par l'ordonnance royale qui règle le budget, et qu'aucune dépense ne peut être imputée, dans ces sections, que sur les centimes destinés par la loi à y pourvoir.»

Voilà pourquoi, suivant le règlement général sur la comptabilité départementale, du 30 novembre 1840, la spécialité existe rigoureusement pour *chaque article* en ce qui concerne les dépenses facultatives, extraordinaires et spéciales. (Art. 209, p. 286.)

Or, ce droit de vérification de l'emploi du fonds conformément à la spécialité du vote, que les conseils généraux tiennent de la loi et des règlements, se trouverait anéanti si la circulaire ministérielle recevait son exécution, et les conseils n'auraient plus autre chose à faire qu'à enregistrer les résultats généraux des comptes, et à les approuver sans aucun débat, sans aucune vérification préalable. — Ce n'est pas là ce qu'a voulu la loi; et les expressions dont elle se sert dans son art. 24, repousseraient une semblable interprétation, alors même que les règlements financiers qui établissent par article la spécialité des crédits et des dépenses autres que celles de la pre-

mière section, ne feraient pas de la vérification des comptes, sur pièces à l'appui, un impérieux devoir pour les conseils généraux, et un contrôle nécessaire pour les ordonnateurs des dépenses.

C'est ce contrôle qui établit la moralité du compte de l'administration départementale, et loin de nuire à l'influence de l'administrateur, il ne peut qu'affermir son autorité, lorsqu'il ressort de l'examen des comptes, que l'administrateur s'est strictement conformé aux prescriptions de la loi et aux votes du conseil général.

La circulaire du 22 juillet 1842 nous paraît donc renfermer une fausse interprétation de la loi, en ce qu'elle a défendu aux préfets de communiquer aux conseils généraux, à l'appui de leurs comptes d'administration, aucunes pièces de dépenses.

Toutefois, comme il est certain que les pièces comptables produites par les parties prenantes pour obtenir le payement de leurs créances, doivent rester jointes au dossier remis au payeur du département, pour justifier de la régularité du payement effectué, le conseil général n'a pas le droit d'exiger communication de ces pièces.

Mais il peut être suppléé facilement à la production des *originaux et des minutes*, par la présentation de copies certifiées véritables des pièces produites et exigées à l'appui des payements, et par la représentation des extraits des *livres-journaux, livres auxiliaires, relevés mensuels, bordereaux sommaires de payements et autres écritures,* que les règlements sur la comptabilité publique obligent les préfets à tenir, pour la régularité de leurs opérations financières et de leurs

comptes. (*Voy. Ord. du* 31 *mai* 1838, *art.* 252, 253, 254, 255, 256, 257 *et* 258, *et règlement du* 30 *nov.* 1840, *art.* 162, 163, 164, 165, 166 *et* 167.)

De cette manière, l'exercice, le débat et la vérification des comptes, attribués par la loi aux conseils généraux, pourront s'effectuer avec toute la régularité désirable, et, d'un autre côté, les pièces comptables ne seront pas déplacées.

Ajoutons, qu'indépendamment des copies des livres et autres écritures tenues à la préfecture, il est presque toujours indispensable de produire au conseil général les procès-verbaux d'adjudication ou de soumissions des travaux publics, fournitures, livraisons, achats d'effets mobiliers, baux et autres actes constatant des dépenses faites en exécution des crédits ouverts par le budget.

Par exemple, supposons que le conseil ait affecté 50,000 fr. pour l'ouverture d'une route nouvelle, et que l'adjudication ait été réalisée à 10 p. 0/0 de rabais, il est évident que le conseil général a le droit de se faire représenter cette adjudication, pour s'assurer que le crédit primitivement voté n'a pas été employé en totalité, et par conséquent, suivant les circonstances, cumuler les fonds restant libres avec ceux de l'exercice courant, ou les inscrire au budget de report.

On voit donc par ce qui précède, que les conseils généraux ne peuvent légalement entendre, débattre et arrêter les comptes de l'administration départementale que sur pièces produites, et après avoir pris connaissance de toutes les justifications nécessaires

pour s'assurer que les dépenses ont été faites conformément aux spécialités des votes.

708. — Le préfet, d'après le dernier paragraphe de l'art. 12 de la loi du 22 juin 1833, n'a pas le droit d'assister aux délibérations qui ont pour objet l'apurement de ses comptes, mais il a incontestablement le droit d'adresser aux ministres toutes les justifications dans l'intérêt de sa responsabilité. (*Voy. 1re partie, tome 1er, com. de l'art.* 12, *p.* 82.)

709. — Si les comptes des recettes et dépenses départementales sont soumis à l'approbation des conseils généraux, en ce qui concerne la vérification des dépenses faites conformément à la spécialité des crédits, ils rentrent, sous d'autres rapports, dans les attributions du pouvoir législatif et de la cour des comptes.

Suivant l'art. 428 de l'ordonnance du 31 mai 1838, les revenus et les charges des départements sont compris dans le budget de l'état et dans les comptes généraux rendus annuellement par les ministres.

Toutefois, cette dernière disposition ne reçoit son exécution qu'après que les conseils généraux ont arrêté provisoirement les comptes de l'administration départementale; et comme cette vérification ne peut se faire que dans la session annuelle de ces conseils, qui n'a toujours lieu qu'après la clôture de la session législative, il en résulte un retard d'une année dans la présentation aux chambres des comptes de l'administration départementale.

Pour obvier à cet inconvénient, le projet de règlement du budget de l'état, pour l'exercice 1839, loi du 3 mai 1842, contenait, sous le nº 10, un article ainsi conçu : « Les recettes et les dépenses du service

départemental, effectuées d'après les dispositions de la loi du 10 mai 1838, demeurent définitivement arrêtées et réglées pour l'exercice 1839, à la somme de, etc., etc. »

Cette disposition qui, comme on le voit, avait pour objet de soumettre à la sanction législative le service des recettes et des dépenses départementales de l'exercice 1839, en même temps que les dépenses générales de l'état, a été retiré par le gouvernement. On a pensé qu'un vote des chambres ne devait pas statuer prématurément sur des opérations qui, d'après l'art. 24 de la loi du 10 mai 1838, devaient être arrêtées plus tard par les conseils généraux, et réglées par ordonnances royales. Le système de rattacher à la loi des comptes le service financier des départements a été trouvé bon en principe, mais on a reconnu que son application avait besoin d'être mieux étudiée; le gouvernement a promis de s'en occuper.

Les comptes des recettes et dépenses départementales sont, en définitive, soumis à l'examen de la cour des comptes, qui s'assure de la validité des payements par la vérification de l'accomplissement des formalités prescrites, et la production des pièces justificatives que doivent exiger les comptables des deniers publics.

710. — Les budgets et les comptes du département, définitivement réglés par ordonnance royale, sont rendus publics par la voie de l'impression. (Loi 10 mai 1838, art. 25.)

Cette disposition est tirée de l'art. 6 de la loi du 17 août 1828. L'impression des budgets et des comptes a toujours eu lieu depuis cette époque, afin d'appeler

le contrôle de la publicité sur le bon emploi et la sévère justification de toutes les recettes et dépenses départementales. Les budgets et les comptes imprimés sont distribués aux membres des conseils de département et d'arrondissement, et envoyés en outre aux principaux fonctionnaires publics, et aux maires des communes les plus considérables du département.

711. — Pour résumer tout ce qui a rapport à la comptabilité départementale, nous ne pouvons mieux faire que de citer l'extrait suivant du rapport de M. de Chabrol, sur l'administration des finances. (*Paris,* 1830. *Imprimerie royale,* p. 5.)

« Les produits de tous les centimes départementaux sont compris dans le tableau général du budget de l'état; les besoins qu'ils acquittent font ouvrir des crédits aux ministères de l'intérieur, des finances (et de l'instruction publique).

« Le vote législatif leur donne la même sanction qu'à tous les autres services publics; des ordonnances régulières placent leur emploi sous la responsabilité ministérielle; des comptes annuels en justifient plus tard tous les détails aux yeux des chambres. Les comptables du trésor ont le maniement de ces fonds, et le soumettent au contrôle de la cour des comptes.

« Ces nombreuses garanties sont même fortifiées par l'examen et la discussion des autorités administratives des départements, qui vérifient les affectations spéciales prescrites aux préfets par le ministre de l'intérieur, qui veillent sans cesse à ce qu'elles soient observées, qui en revisent les résultats définitifs après l'exécution, et les livrent ensuite à la contra-

diction de tous les habitants par des publications annuelles. »

Concluons donc avec le même ministre, « qu'aucune partie de l'administration n'est soumise à un concours d'épreuves mieux établies et plus rassurantes. »

CHAPITRE XXXV.

COMMUNICATION DE L'ÉTAT DE DISTRIBUTION DU FONDS DE NON-VALEURS.

712. — Le principal des contributions directes est grevé de non-valeurs qui tiennent à la nature même de l'impôt.

Depuis longtems on a senti la nécessité de créer, au moyen de centimes additionnels spéciaux, un fonds destiné à couvrir ce déficit.

La loi du 11 frimaire an VII est la première qui ait pourvu à cette dépense, en imposant à chaque département, en sus du principal de ses contributions, un nombre déterminé de centimes pour faire face aux cotes irrecouvrables, remises, modérations, secours en cas de grêle, gelée, incendie, inondations, etc., etc.

Chaque année, depuis cette époque, cette disposition a été reproduite dans les lois de finances : le nombre des centimes affectés aux non-valeurs et le mode de leur distribution ont seuls varié.

713. — D'après les dernières lois de finances, il y a un fonds de non-valeurs spécial, affecté à chaque espèce de contributions directes.

Suivant la loi du 11 juin 1842, contenant fixa-

tion du budget des recettes pour 1843, ce fonds est fixé ainsi qu'il suit :

2 centimes pour la contribution foncière ;

2 centimes pour la contribution personnelle et mobilière ;

3 centimes pour celle des portes et fenêtres ;

Et 5 pour l'impôt des patentes.

714. — La distribution des fonds de non-valeurs des contributions des portes et fenêtres et des patentes, appartient exclusivement au ministre des finances qui en doit compte aux chambres.

Celle des fonds destinés aux contributions foncière et personnelle mobilière, appartient, concurremment, au ministre de l'agriculture et du commerce, au ministre des finances et aux préfets, dans les proportions suivantes : Le ministre du commerce dispose, au moyen d'un crédit ouvert au chapitre XIII de son budget, d'un centime sur le fonds de la contribution foncière, et d'un centime sur le fonds de la contribution personnelle et mobilière, pour secours spéciaux, pour pertes résultant d'incendie, de grêle, inondations ou autres cas fortuits.

Les deux autres centimes doivent être exclusivement employés à couvrir les remises et modérations à accorder sur les contributions foncière, personnelle et mobilière, et les non-valeurs qui, en fin d'exercice, existent sur ces contributions.

Ils sont répartis chaque année par ordonnance royale de la manière suivante :

Un tiers résultant des sommes imposées aux rôles dans chaque département, est mis à la disposition des préfets.

Les deux autres tiers, composant le fonds commun, restent à la disposition du ministre des finances pour être par lui distribués ultérieurement entre les divers départements, en raison de leurs pertes et de leurs besoins. (*Voy.* ordonnance du 22 janvier 1841.)

715. — La loi du 23 juillet 1820, art. 36, a voulu que l'état de distribution de la partie du fonds de non-valeurs remise aux préfets, fût communiqué par ces administrateurs aux conseils généraux et aux conseils d'arrondissement; et la loi du 17 août 1822, art. 21, porte que les préfets rendront compte aux conseils généraux de l'emploi de ce fonds.

Cette disposition se trouve reproduite dans l'article 24, n° 2, de la loi du 10 mai 1838, et l'art. 43 de la même loi prescrit au préfet de communiquer au conseil d'arrondissement le compte de l'emploi des fonds de non-valeurs, en ce qui concerne l'arrondissement.

Toutefois, ce compte ne peut être assimilé aux comptes des dépenses et recettes départementales.

Les prescriptions de la loi ont seulement pour but d'appeler une utile surveillance sur la distribution des fonds de non-valeurs, et de mettre à même les représentants des contribuables du département de s'assurer qu'elle a été faite conformément à la loi.

En conséquence, si le conseil général remarquait dans cette distribution des secours, remises ou modérations accordés sans titres valables, il serait de son droit et de son devoir de les signaler à l'autorité supérieure, avec ses observations appuyées d'une délibération spéciale.

Les observations du conseil général sur le compte du fonds de non-valeurs, devraient être adressées directement, comme celles relatives aux autres comptes présentés à son examen, par son président, au ministre chargé de l'administration départementale. (*Loi du* 10 *mai* 1838, art. 24.)

716. — Il est à remarquer que dans l'ancien ordre établi avant la loi de 1838, le compte du fonds de non-valeurs n'était point imprimé : actuellement, il devrait l'être, puisque l'art. 24 de cette loi l'assimile aux autres comptes départementaux qui, aux termes de l'art. 25, lorsqu'ils ont été définitivement réglés, doivent être rendus publics par la voie de l'impression.

Néanmoins, cette disposition n'est pas exécutée en ce qui concerne le compte du fonds de non-valeurs. Quel que puisse être le motif de cette omission, nous croyons devoir la signaler, en réclamant la stricte exécution de la loi.

CHAPITRE XXXVI.

AVIS SUR DEMANDES D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, FOIRES, MARCHÉS, BUREAUX DE POSTE, BRIGADES DE GENDARMERIE, ETC.

---

717. — Le caractère de représentation départementale, attribué aux conseils généraux depuis leur création, a déterminé le législateur et le gouvernement à recourir à ces assemblées toutes les fois qu'il s'agit de statuer sur la création, le maintien ou la suppression d'établissements qui ne sont pas dans un intérêt purement communal.

Il était naturel de remettre à ces conseils l'appréciation des motifs allégués par les parties intéressées pour ou contre ces établissements; car leur indépendance, et les notions exactes qu'ils possèdent des vrais besoins de toutes les localités du département, les mettent à même, mieux que tous autres, d'éclairer l'autorité supérieure sur la décision à prendre dans l'intérêt public.

C'est ainsi, qu'aux termes de l'art. 6 de la loi du 10 mai 1838, le conseil général donne son avis :

1° Sur les changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons, des communes, et à la désignation des chefs-lieux;

2° Sur les difficultés élevées relativement à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes;

3° Sur l'établissement, la suppression ou le changement des foires et marchés;

4° Et généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis en vertu des règlements, ou sur lesquels il est consulté par l'administration.

718. — Nous avons expliqué, chap. XII, n° 270, la différence qui existe entre les avis et les délibérations du conseil général. Les avis de cette assemblée ne sont, dans tous les cas, que des renseignements donnés par un conseil nécessaire de l'administration; le gouvernement est donc libre d'en faire tel usage qu'il juge convenable.

Ainsi, l'avis des conseils généraux ne lie pas l'autorité supérieure, qui reste investie du droit souve-

rain de prendre, sous sa responsabilité, la décision qui lui paraît préférable.

719. — Toutefois, l'opinion de ces assemblées administratives exerce, sur l'adoption ou le rejet de la mesure proposée, une légitime influence. Il est même à remarquer que lorsque les lois ou règlements exigent l'avis préalable du conseil général du département, cet avis devient un des éléments essentiels de l'instruction de l'affaire; de telle sorte, que l'autorité supérieure, qui est appelée à décider, ne pourrait passer outre, sans avoir obtenu cet avis, à moins de commettre un excès de pouvoir et de s'exposer à voir sa décision annulée par le conseil d'état, pour violation des formalités essentielles prescrites par les lois et règlements.

Les conseils généraux doivent donc examiner avec une sérieuse attention les questions qui leur sont déférées pour recueillir leur avis, et exprimer leur opinion conformément aux véritables intérêts publics.

720. — D'ailleurs, dans certains cas, la création des établissements à l'occasion desquels les conseils généraux sont consultés, est, pour le département, la source de nouvelles dépenses obligatoires.

Ainsi, comme, d'après la loi, les frais de casernement de gendarmerie et autres accessoires à ce service, l'achat et l'entretien du mobilier des tribunaux, la construction et l'entretien des bâtiments destinés à les recevoir, sont à la charge des départements, il importe aux conseils généraux, lorsqu'ils délibèrent sur la création de nouvelles brigades, ou de nouvelles circonscriptions judiciaires, de ne point perdre de vue les conséquences nécessaires de leurs votes.

721. — Nous avons expliqué aux chapitres XI et XXIII, en quoi consistent les avis que les conseils généraux doivent donner sur les changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons, des communes, et à la désignation des chefs-lieux, et sur les difficultés élevées relativement à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes.

722. — Les avis sur la création, la suppression ou le changement de foires et marchés sont fort importants pour les communes intéressées.

Avant 1789, le roi seul avait le droit d'accorder la permission de tenir foire et marché.

Ce droit royal était octroyé par lettres patentes, qui devaient être enregistrées au parlement dans le ressort duquel se trouvait la localité désignée pour la tenue des nouveaux établissements de marchés ou de foires.

D'après la législation alors en vigueur, le parlement ne passait outre à cet enregistrement qu'après une information *de commodo et incommodo*, ordonnée et faite à la requête du procureur général (1).

Après la suppression des parlements, et l'abolition de la royauté, un décret de la convention nationale du 14 août 1793 avait décidé qu'il était libre à chaque commune d'établir telles foires et marchés que bon lui semble, et sans être assujettie à aucune homologation ni approbation des corps administratifs.

Mais la loi du 18 vendémiaire an II, en mainte-

(1) *Voy.* Répertoire de Merlin, v° *Foire*.

nant les anciens marchés existant avant 1789, « défendit de former aucuns nouveaux marchés pour les grains et denrées, jusqu'à ce qu'il en eût été autrement ordonné par la convention nationale. »

Ainsi, la convention, c'est-à-dire le pouvoir législatif, se réservait le droit de statuer sur ces établissements.

Mais cette disposition est tombée en désuétude depuis la constitution du 22 frimaire an VIII; et dans le fait, il faut reconnaître, ainsi que le remarque M. Merlin, dans son Répertoire (*loco-citato*), qu'il n'y a rien dans ces établissements, suppressions et changements qui soit législatif; tout y est de simple administration et de haute police.

Voici donc aujourd'hui les formalités nécessaires pour l'établissement, les changements et la suppression des foires et marchés :

Demande du conseil municipal de la commune dans laquelle la foire ou le marché doit se tenir; — Communication aux communes voisines et intéressées ;

Avis du conseil ou des conseils d'arrondissement, du conseil général et même des conseils de plusieurs départements, si l'autorité supérieure jugeait utile de les consulter.

Tous ces avis sont adressés, avec des rapports motivés des sous-préfets et préfets, au ministre du commerce, et il est statué sur la demande par une ordonnance royale, en la forme de règlement d'administration publique.

Comme cette ordonnance est un acte du pouvoir purement administratif, et que même quand elle

préjudicierait aux intérêts de quelques localités, elle n'est point susceptible d'être déférée par la voie contentieuse à l'examen du conseil d'état (1), on conçoit la nécessité, pour les conseils généraux, d'exprimer leur opinion avec toute connaissance de cause, et après avoir mûrement examiné toutes les raisons alléguées pour ou contre l'établissement demandé.

L'avis du conseil général, en ce qui concerne l'établissement, la suppression ou le changement des foires et marchés, est un des éléments nécessaires de l'instruction de ces sortes de demandes.

723. — Il n'en est pas de même, lorsqu'il s'agit de créer, de supprimer ou de changer des brigades de gendarmerie ou des bureaux de poste. Les conseils peuvent sans doute être consultés à cet égard par l'autorité supérieure; mais le gouvernement n'est point obligé d'attendre leur avis pour prendre telles mesures que la sûreté publique, ou l'amélioration du transport et de la distribution des lettres et dépêches, lui conseillent d'adopter immédiatement. Une simple décision ou arrêté des ministres compétents suffit, dans ces circonstances, pour organiser, supprimer ou changer les bureaux de poste ou brigades de gendarmerie.

724. — On sait que, suivant l'art. 615 du code de commerce, des règlements d'administration publique déterminent le nombre des tribunaux de commerce, et les villes qui sont susceptibles d'en recevoir par l'étendue de leur industrie.

---

(1) *Voy.* Ord. du 17 janvier 1834, dans le *Recueil des arrêts du conseil d'état*, 1834, p. 43.

Il est statué, en la même forme, sur l'établissement des conseils de prud'hommes dans les villes de fabrique, où le gouvernement le juge convenable. (*Art.* 34 *de la loi du* 18 *mars* 1806.)

Dans ces deux cas, le gouvernement exige des avis motivés des chambres de commerce ou des chambres consultatives des manufactures. (*Art.* 2 *du décret du* 11 *juin* 1809.)

Ces avis, ainsi que ceux des conseils de département et d'arrondissement intéressés, sont des éléments essentiels de l'instruction.

725. — Il en est de même, dans les circonstances prévues par les art. 5 et 7 de l'ordonnance du 15 novembre 1830, relative à la pêche fluviale, portant :

« Art. 5. Dans chaque département, le préfet déterminera, sur l'avis du conseil général et après avoir consulté les agents forestiers, les temps, saisons et heures pendant lesquels la pêche sera interdite dans les rivières et cours d'eau.

« Art. 7. Sur l'avis du conseil général, et après avoir consulté les agents forestiers, il pourra prohiber les procédés et modes de pêche qui sembleront de nature à nuire au repeuplement des rivières. »

726. — La loi du 21 mai 1831, sur l'organisation municipale, veut, art. 44, que, dans les communes qui ont 2,500 âmes et plus, les électeurs soient divisés en sections. Selon le même article, le nombre et la limite des sections seront fixés par une ordonnance du roi, le conseil municipal entendu.

La même loi porte, art. 45 : « Dans les communes qui ont moins de 2,500 âmes, les électeurs se réu-

cause que ce fût, sur les départements limitrophes.

Mais lorsqu'il s'agit d'exprimer un vœu pour la mise à exécution d'une mesure d'administration qu'un conseil général croit utile, il serait contraire à tous les principes d'empêcher ce conseil d'exprimer son opinion au gouvernement, sous prétexte que la mesure proposée ne s'appliquerait pas seulement au département qui l'aurait le premier signalée à l'autorité supérieure.

Supposons qu'un conseil ait trouvé, ou cru trouver un moyen de diminuer le nombre et la dépense des enfants abandonnés, ou toute autre dépense départementale, et qu'il ait exprimé l'avis de l'adoption de cette mesure pour tous les départements; ne serait-ce point aller directement contre le but du législateur de l'an VIII, que d'empêcher le conseil de manifester son vœu sur ce point?

Pour motiver l'opinion contraire à celle que nous soutenons, on a paru craindre que des débats politiques n'envahissent les délibérations des conseils de département, et ne leur fissent employer à des discussions sans résultat le temps déjà si limité de leurs sessions.

Sans dissimuler la gravité de cette objection, nous croyons pouvoir répondre qu'elle est plus apparente que réelle. Les conseils généraux sont trop pénétrés de l'importance de leurs fonctions, pour leur préférer la vaine satisfaction de discussions politiques hors de leurs attributions légales et sans aucune utilité immédiate.

S'il arrivait d'ailleurs qu'un conseil exprimât des vœux ou une opinion sur des objets qui ne sont pas

légalement compris dans ses attributions, le roi, suivant l'art 14 de la loi du 22 juin 1833, aurait le droit d'en prononcer la nullité par une ordonnance.

Mais il ne faut pas que la prévision d'un inconvénient presque imaginaire, puisse empêcher l'expression de vœux et d'opinions très-souvent utiles et d'un intérêt général.

Au surplus, l'opinion que nous soutenons ici est également celle de M. Chaptal, ministre de l'intérieur. Dans son instruction du 16 ventôse an IX, ce ministre dit positivement que : « Les mémoires des conseils généraux doivent présenter à l'administration, non-seulement les maux à réparer ou le bien à faire dans chaque département, mais *des vues étendues, des idées d'utilité publique, des éléments d'amélioration et de prospérité générale.* »

Aussi, depuis fort longtemps, et surtout à partir de 1816, les conseils généraux ont exprimé leur opinion, non-seulement sur l'état et les besoins de leur département respectif, mais sur des mesures d'intérêt public. Il suffit, pour s'en convaincre, de consulter l'analyse de leurs votes, que le ministre de l'intérieur fait publier chaque année.

729. — Ce droit a été de nouveau consacré par la loi du 10 mai 1838, dont l'art. 7 porte :

« Le conseil général peut adresser directement au ministre chargé de l'administration départementale, par l'intermédiaire de son président, les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial du département, ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche le département. »

730. — Nous croyons inutile d'énumérer ici les divers objets d'administration sur lesquels les conseils généraux peuvent appeler l'attention du gouvernement; l'instruction du ministre de l'intérieur du 16 ventôse an IX, rapportée en entier au chapitre XXXIX, contient à cet égard tous les détails désirables.

731. — Il arrive souvent que, sans attendre l'expression des vœux et des demandes des conseils généraux, le gouvernement juge à propos de soumettre à leur examen des projets de lois et d'autres mesures d'intérêt public.

Cette communication a pour objet de connaître l'opinion du pays sur les mesures proposées, et de profiter des avis et observations de ces assemblées administratives.

Le gouvernement se trouve ainsi parfaitement éclairé; il possède les moyens d'améliorer les projets de lois ou autres mesures, conformément aux convenances de l'intérêt général.

Les conseils généraux ne sauraient mettre trop d'attention à l'examen des questions qui leur sont ainsi déférées; car le jugement qu'ils en portent, expression pure de l'opinion publique, doit exercer une haute influence sur la mise à exécution des mesures projetées.

Si, par faiblesse, intérêt local, passion politique ou toute autre cause, les conseils exprimaient un avis contraire aux véritables intérêts du pays, leur opinion, pourrait entraîner le gouvernement dans une fausse voie.

Les conseils généraux doivent donc apporter le tri-

but de leurs lumières et de leur plus sérieuse attention à l'examen des communications qu'ils reçoivent par ordre de l'autorité supérieure.

CHAPITRE XXXVIII.

ATTRIBUTIONS RELATIVES A L'INSTRUCTION PRIMAIRE.

—

732. — La loi du 28 juin 1833, relative à l'instruction primaire, a investi les conseils généraux d'importantes attributions.

Cette loi établit que l'instruction primaire est élémentaire ou supérieure. (Art. 3.)

Elle ordonne en outre la création d'écoles normales primaires, destinées à former des instituteurs. (Art. 11.)

L'instruction primaire est ou privée ou publique. (Art. 3.)

Les écoles primaires publiques sont celles qu'entretiennent, en tout ou en partie, les communes, les départements ou l'état. (Art. 8.)

Toute commune est tenue, soit par elle-même, soit en se réunissant à une ou plusieurs communes voisines, d'entretenir au moins une école primaire élémentaire. (Art. 9.)

Les communes chefs-lieux de département et celles dont la population excède 6,000 âmes, doivent avoir en outre une école primaire supérieure. (Art. 10.)

Les dépenses des écoles élémentaires et supérieures sont à la charge des communes, et en cas d'insuffisance de leurs revenus ordinaires et des centimes

additionnels communaux à ce destinés, à la charge des départements et de l'état, ainsi que nous allons l'expliquer.

Tout département est tenu d'entretenir une école normale primaire, soit par lui-même, soit en se réunissant à un ou plusieurs départements voisins.

Les conseils généraux délibèrent sur les moyens d'assurer l'entretien des écoles normales primaires. Ils délibèrent également sur la réunion de plusieurs départements pour l'entretien d'une seule école normale. Cette réunion doit être autorisée par ordonnance royale. (Art. 11.)

733. — Cet article contient plusieurs dispositions importantes. Il confère aux conseils généraux des droits, et leur impose des obligations dont il est nécessaire de se bien pénétrer.

A la différence des écoles primaires publiques élémentaires et supérieures, qui sont des institutions communales, la loi a voulu que l'école normale primaire devînt une institution départementale.

On s'accorde généralement à reconnaître que la création des écoles normales est une des plus heureuses innovations de la loi. Chaque jour l'expérience démontre l'utilité de ces établissements où se forment, sous la direction d'habiles maîtres, des élèves qui doivent plus tard se livrer aux modestes et pénibles fonctions de l'enseignement primaire.

Dans peu d'années, grâce à ces institutions, toutes les parties de la France pourront posséder des instituteurs dont la capacité sera garantie par plusieurs années d'études spéciales et par l'épreuve de sévères examens.

Autant que possible, la loi veut que chaque département ait son école normale primaire.

Cependant, lorsqu'un département ne peut suffire seul à l'entretien d'une école de cette nature, elle autorise la réunion de plusieurs départements voisins pour cet objet.

734. — Un département aurait-il le droit de créer et d'entretenir *plusieurs* écoles normales primaires?

La loi ne s'explique nullement sur ce point; mais on ne voit pas pourquoi, si les convenances locales et l'utilité publique l'exigeaient, il ne serait pas établi dans un département riche et populeux plusieurs écoles normales primaires.

Cette question paraît d'ailleurs résolue dans ce sens par l'art. 23 de l'ordonnance du 16 juillet 1833, qui porte :

« Dans les départements d'une étendue considérable, ou dont les habitants professent différents cultes, le ministre de l'instruction publique, sur la demande des conseils généraux, ou sur celle des conseils municipaux qui offriraient de concourir au payement des dépenses nécessaires, et sur la proposition des préfets et des recteurs, pourra, après avoir pris l'avis du conseil royal (de l'instruction publique), autoriser, outre les écoles normales, l'établissement d'*écoles-modèles* qui seront aussi appelées à former des instituteurs primaires. »

Bien que la création de ces écoles soit purement facultative de la part des conseils généraux et municipaux, il est incontestable que dans aucun cas ces conseils ne pourraient voter pour cet objet des centimes additionnels au delà du maximum fixé par les

lois annuelles de finances, pour les dépenses de l'instruction primaire.

735. — Lorsque plusieurs départements se réunissent pour entretenir ensemble une école normale primaire, les dépenses de cette école, autres que celles qui sont couvertes par le produit des bourses fondées par les communes, les départements ou l'état, doivent être réparties entre eux, dans la proportion de la population, du nombre des communes et du montant des contributions foncière, personnelle et mobilière.

736. — Cette répartition est faite par le ministre de l'instruction publique. (*Ordonnance du* 16 *juillet* 1833, art. 21.)

Les départements qui se croiraient lésés par cette répartition, pourraient-ils se pourvoir au conseil d'état contre l'arrêté ministériel?

L'affirmative ne paraît pas douteuse : mais il est plus difficile de décider si le pourvoi devrait être introduit en la forme contentieuse, ou par voie administrative.

Cependant, il semble que la forme contentieuse doit être seule suivie.

Voici les motifs de cette opinion :

L'article de l'ordonnance précitée détermine les bases de la répartition, et par cela même fixe les limites des obligations de chaque département.

Il résulte de là, que le ministre ne peut excéder ces limites au préjudice d'un département, sans commettre un excès de pouvoir. Ce département a donc le droit rigoureux de poursuivre par voie de conteste

la réparation du tort que lui cause la répartition faite contrairement à la loi.

737. — Il en serait tout autrement de la réclamation faite par un département contre sa réunion, par ordonnance, pour l'entretien de l'école, à certains départements plutôt qu'à d'autres; ou contre le placement ou la translation ordonnée par le ministre, de cette école dans un autre département de la circonscription.

Une réclamation de cette nature devrait être présentée par voie administrative, en la forme gracieuse, parce qu'elle ne s'appuierait, en réalité, sur aucun droit acquis, et qu'elle n'aurait pour objet que d'obtenir une préférence dont la loi a laissé, avec raison, à l'autorité supérieure l'entière appréciation, suivant les motifs de convenance et d'utilité publique.

738. — La loi met à la charge du département les dépenses de l'école normale primaire, et appelle le conseil général à délibérer sur les moyens d'y pourvoir.

D'un autre côté, le département doit compléter les dépenses des écoles primaires communales élémentaires et supérieures, lorsqu'il y a insuffisance des ressources ordinaires et des centimes additionnels communaux.

Les départements fournissent ce complément, d'abord, au moyen de leurs fonds ordinaires, et en cas d'insuffisance, ils y pourvoient par une imposition spéciale votée par le conseil général, ou, à défaut du vote de ce conseil, établie par ordonnance royale.

Cette imposition, qui doit être autorisée chaque année par la loi de finances, ne pouvait, dans l'origine,

excéder deux centimes additionnels au principal des contributions foncière, personnelle et mobilière. (Article 13, *loi du 28 juin* 1833.)

Mais diverses lois de finances, sans augmenter le chiffre de ce maximum, en ont étendu la perception aux quatre contributions directes. (*Voy.* notamment la loi du 11 juin 1842, art. 4.)

Si les centimes ainsi imposés aux communes et aux départements ne suffisent pas, il est pourvu au déficit au moyen d'une subvention prélevée sur le crédit porté annuellement au budget de l'état pour l'instruction primaire. (*Loi de* 1833, art. 12.)

739. — Ainsi, relativement à l'instruction primaire, la loi impose deux obligations aux départements :

1° Celle de subvenir, en totalité ou en partie, à l'entretien de l'école normale;

2° Celle de compléter les dépenses des écoles communales élémentaires ou supérieures.

740. — Et il y a cela de remarquable, que les centimes destinés à ces dépenses, bien que spéciaux et extraordinaires, peuvent néanmoins être imposés d'office, par ordonnance royale, en cas de refus du conseil général.

C'est que la loi a fait des dépenses de l'instruction primaire une charge obligatoire dont il n'est pas permis au département de s'affranchir. Voilà pourquoi encore, lorsqu'un conseil général n'a pas compris dans le budget des dépenses du département la somme nécessaire pour l'entretien de l'école normale primaire, une ordonnance royale prescrit de l'y porter

d'office, à la section des dépenses ordinaires. (*Ordonnance du 16 juillet* 1833, art. 22.)

741. — Indépendamment des fonds ordinaires et des centimes spéciaux du département, affectés aux dépenses de l'instruction primaire, il peut exister d'autres ressources pour subvenir à l'entretien de ces établissements.

Il y a d'abord les pensions des élèves payants, et de plus les bourses entières ou partielles fournies, soit par l'état, soit par les communes, soit par de simples particuliers.

Les écoles normales primaires sont considérées comme établissements d'utilité publique susceptibles de recevoir des dons et legs ; en conséquence, les départements sont admis à accepter les fondations, donations ou legs pour leurs écoles normales. (*Circulaire du 28 juillet* 1833.)

Le montant de ces libéralités doit être employé conformément aux intentions des fondateurs et donateurs, et accroît d'autant les ressources dont le département dispose pour l'entretien de ces institutions.

742. — Le préfet et le recteur préparent chaque année un aperçu des dépenses auxquelles donne lieu, pendant l'année suivante, l'école normale primaire.

Cet aperçu doit être présenté aux conseils généraux dans leur session ordinaire annuelle. (*Ordonnance du 16 juillet* 1833, art. 20.)

Lorsque le conseil général désire obtenir des explications et renseignements sur l'état de l'instruction primaire dans le département, il peut entendre le recteur de l'académie ou tout autre officier de l'université.

Le budget des dépenses de l'école normale primaire est présenté par le préfet. (*Circulaire du 23 juillet 1833.*)

Ces dépenses sont de deux sortes : les unes sont fixes, et ont pour objet les frais d'acquisition, d'appropriation ou de location de bâtiment, le traitement du directeur et des professeurs, l'achat et l'entretien du matériel et des diverses fournitures qui pourraient être faites gratuitement aux élèves, les encouragements accordés à ceux qui se distinguent, etc.

Les autres sont variables, et ont pour objet la nourriture, le chauffage, le blanchissage, etc., des élèves. Celles-ci doivent être acquittées, soit avec les pensions des élèves, soit avec le produit des bourses fondées par l'état, le département ou les communes. Le boni que peuvent présenter les dépenses de cette dernière classe doit servir en outre à acquitter celles de la première, concurremment avec les secours alloués à cet effet, s'il y a lieu, sur les fonds de l'état par le ministre de l'instruction publique, et avec les sommes fournies par le département ou par les départements réunis, d'après la triple base de la population, du nombre des communes et du principal des contributions foncière, personnelle et mobilière. (*Même circulaire.*)

Le conseil général a donc à fixer le taux de la pension de chaque élève et à créer un certain nombre de bourses ou de portions de bourses en faveur des aspirants qui n'auraient pas le moyen de payer, soit en totalité, soit en partie, leur pension. Il peut déterminer en même temps leurs obligations spéciales vis-à-vis du département. (*Ibid.*)

743. — Le budget des dépenses de l'instruction primaire est dans la même forme que le budget des autres dépenses départementales, dont il forme la cinquième section. Il est divisé en deux chapitres.

Le premier comprend les dépenses ordinaires et obligatoires, telles que :

1° Complément des dépenses ordinaires des écoles primaires communales, c'est-à-dire dépenses nécessaires pour procurer un local et assurer un traitement aux instituteurs; (*Loi du* 28 *juin*, art. 13; *ordonnance du* 16 *juillet* 1833, art. 9.)

2° Dépenses ordinaires de l'école normale primaire;

3° Frais de bureau des comités d'arrondissement; (*Ordonnance du* 16 *juillet* 1833, art. 27.)

4° Dépenses des commissions d'examen;

5° Fournitures de registres et d'imprimés pour le service de l'instruction primaire.

Le chapitre II est destiné aux dépenses extraordinaires non obligées, telles que :

Subventions aux communes pour acquisitions, constructions et réparations de maisons d'écoles; achat de livres, d'instruments de mathématiques, de physique, etc., pour l'école normale; acquisition, construction et réparations extraordinaires des bâtiments de cette école; indemnité aux instituteurs pour fréquenter le cours fait pour eux à l'école normale; subvention aux écoles-modèles; don départemental à la caisse d'épargne des instituteurs. (*Circulaire du* 23 *juillet* 1833.)

744. — Toutes ces dépenses sont discutées et votées par le conseil général, et définitivement approuvées par le ministre de l'instruction publique.

745. — Il est à remarquer que les dépenses extraordinaires comprises au chapitre II, étant de véritables dépenses facultatives, doivent être toujours effectuées conformément aux allocations votées par le conseil général ; tandis que celles portées au chapitre Ier, étant assimilées aux dépenses ordinaires, il en résulte que le ministre a le droit de modifier le vote du conseil, quant aux dépenses de ce chapitre.

746. — Les mêmes règles de comptabilité qui s'appliquent aux dépenses ordinaires, facultatives et extraordinaires, sont également applicables, suivant la nature des dépenses, au budget de l'instruction primaire.

Le compte en est rendu par le préfet, et s'il y a un excédant, les fonds qui le composent font l'objet d'un budget de report, spécialement affecté à l'instruction primaire.

747. — Pour assurer aux instituteurs quelques secours à la fin de leur carrière, la loi du 28 juin, art. 15, porte qu'il sera établi dans chaque département une caisse d'épargne et de prévoyance en faveur des instituteurs primaires communaux.

Les conseils généraux délibèrent sur les projets de statuts de ces caisses, qui sont définitivement déterminés par ordonnances royales. (*Même article*, et *ordonnance du* 16 *juillet*, art. 32.)

Cette caisse est formée par une retenue annuelle d'un vingtième sur le traitement fixe de chaque instituteur communal. Le montant en est placé au trésor public ; les intérêts sont capitalisés tous les six

mois. Le produit total de la retenue exercée sur chaque instituteur lui est rendu à l'époque où il se retire, et en cas de décès dans ses fonctions, à sa veuve ou à ses héritiers.

Dans aucun cas, il ne pourra être ajouté une subvention sur les fonds de l'état; mais la caisse peut, dans les formes et selon les règles prescrites pour les établissements d'utilité publique, recevoir des dons et legs, dont l'emploi, à défaut de disposition des donateurs ou des testateurs, est réglé par le conseil général. (*Même article.*)

Pour bien comprendre le droit accordé au conseil général par la dernière disposition de cet article, il convient de recourir à la discussion de la loi à la chambre des pairs.

M. le baron Sylvèstre de Sacy avait fait remarquer que, puisque l'instituteur qui se retire n'a droit qu'à reprendre ce qu'il a versé, on ne comprenait pas ce que deviendraient les sommes provenant de donations et legs.

M. le ministre de l'instruction publique (M. Guizot) a répondu que l'intention du projet avait été de laisser le plus de latitude possible aux donateurs et testateurs: « tel donateur, a-t-il dit, en faisant un legs à la caisse du département, stipulera que l'emploi du legs sera particulièrement affecté aux instituteurs ruraux, aux instituteurs de telle ville. Il faut laisser à cet égard la plus grande liberté.

« Quand il n'aura fait aucune disposition, dans ce cas, le conseil général règlera l'emploi de ce legs, c'est-à-dire, en fera la répartition entre les instituteurs. Il nous a paru que la loi ne pouvait régler

d'avance et d'une manière générale, l'emploi des dons et legs ainsi versés à la caisse d'épargne, et qu'il fallait laisser cet emploi à la variété des dispositions que le conseil général jugerait convenable de prendre. »

748. — Une ordonnance du 13 février 1838 a déterminé les statuts des caisses d'épargne et de prévoyance établies en faveur des instituteurs primaires communaux.

Suivant cette ordonnance, la caisse d'épargne et de prévoyance établie dans chaque département en faveur des instituteurs primaires communaux, est placée sous la surveillance spéciale d'une commission composée du préfet, président; du recteur de l'académie ou de son délégué; de trois membres du conseil général désignés par ce conseil; d'un membre de chacun des conseils d'arrondissement désigné par ces conseils; d'un instituteur primaire communal par arrondissement, nommé par le ministre de l'instruction publique sur la présentation du recteur; de l'inspecteur des écoles primaires, secrétaire. Le directeur des contributions directes du département remplit, près de la commission, les fonctions de commissaire liquidateur. (Art. 1er.)

Les membres de la commission, autres que le préfet, le recteur ou son délégué, le directeur des contributions directes et l'inspecteur des écoles primaires, sont renouvelés tous les trois ans; ils sont indéfiniment rééligibles. (Art. 2.)

Cette commission est chargée de la répartition et du règlement du capital et des intérêts entre les comptes courants ouverts à chaque instituteur, et aux divers

dons et legs faits à la caisse ; elle approuve la liquidation et le remboursement du capital et des intérêts à opérer par suite de décès ou de retraite d'un instituteur, et, lorsque l'instituteur passe d'un département dans un autre, elle surveille le versement à faire de la caisse d'épargne du département dans celle du département où se rend l'instituteur : enfin, elle établit la part proportionnelle attribuée à chaque instituteur sur les intérêts capitalisés des dons et legs, en respectant religieusement, en tout ce qui n'est pas contraire aux lois, les conditions particulières qui auraient pu être attachées aux dons et legs faits à la caisse d'épargne. (Art. 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 9.)

749. — Une autre ordonnance royale rendue le même jour, 13 février 1838, a chargé la caisse des dépôts et consignations de recevoir et d'administrer les fonds provenant des caisses d'épargne des instituteurs communaux (1).

Aux termes de l'art. 14 de cette ordonnance, la dépense des imprimés nécessaires à ces caisses doit être imputée sur les ressources mises à la disposition des départements par la loi du 28 juin 1833, c'est-à-dire qu'elle doit être inscrite dans le chapitre du budget de l'instruction primaire destiné aux dépenses obligatoires de ce service.

750. — La loi du 28 juin 1833 a organisé l'instruction primaire élémentaire et supérieure pour les garçons, et est restée complétement muette sur les écoles primaires de filles.

---

(1) *Voy.* mon traité des lois et règlements de la caisse des dépôts et consignations, p. 140 et suivantes.

Cependant, l'instruction primaire à donner aux filles importe peut-être plus à la société que celle des garçons : car c'est de leurs mères que les enfants reçoivent les premiers principes, les impressions les plus durables, et les exemples à suivre dans un âge plus avancé. Les leçons maternelles sont de toutes les plus utiles : il est donc essentiel d'assurer aux femmes une instruction élémentaire qui les mette à même d'exercer plus tard une influence salutaire sur l'éducation de leurs enfants.

751. — C'est en partie pour suppléer au silence de la loi de 1833, qu'a été rendue l'ordonnance du 23 juin 1836, qui coordonne et modifie, sur certains points, les dispositions des ordonnances antérieures relatives aux écoles primaires de filles, en se rapprochant, autant qu'il a été possible, des dispositions de la loi de 1833.

Suivant cette ordonnance, l'instruction primaire dans les écoles de filles est ou élémentaire ou supérieure, et les comités locaux et ceux d'arrondissement, institués en vertu de la loi de 1833, exercent sur les écoles primaires de filles les mêmes attributions que sur les écoles de garçons. (Art. 1-15.)

Les comités font visiter les écoles primaires de filles par des délégués pris parmi leurs membres, ou par des dames inspectrices. (Art. 16.)

Nulle école ne peut prendre le titre d'école primaire communale, qu'autant qu'un logement et un traitement convenables auront été assurés à l'institutrice, soit par des fondations, donations ou legs faits en faveur d'établissements publics, soit par délibération du conseil municipal dûment approuvée. (Art. 9.)

752. — Cette ordonnance n'oblige pas les départements à compléter les dépenses nécessaires pour procurer un local et assurer un traitement aux institutrices primaires : les allocations que le conseil général voterait pour ces dépenses ou pour d'autres relatives aux écoles de filles, doivent donc être considérées comme purement facultatives, et figurer au chapitre II du budget de l'instruction primaire.

753. — Il est également à remarquer, que l'ordonnance de 1836 n'avait pas prévu l'établissement d'écoles normales primaires d'institutrices : néanmoins, il est hors de doute qu'il peut en être établi, lorsque les conseils généraux en font la demande et affectent au budget du département, cinquième section, les crédits nécessaires pour les dépenses d'établissement et d'entretien de ces écoles. C'est ainsi que plusieurs ordonnances royales ont pourvu à l'organisation de ces écoles normales dans un certain nombre de départements. On peut citer, notamment, deux ordonnances du 30 août 1842 qui ont créé, la première une école normale d'institutrices à Lons-le-Saulnier, pour le département du Jura, laquelle sera dirigée par une dame laïque; et la seconde à Nevers, pour le département de la Nièvre, une école semblable, mais qui devra être dirigée par la communauté religieuse des sœurs de Nevers. Une troisième ordonnance, en date du 12 février 1843, a également créé à Orléans, pour le département du Loiret, une école primaire d'institutrices, laquelle sera dirigée par des dames de la communauté religieuse des Filles de la Sagesse.

On voit, par ces trois exemples, que le gouverne-

ment n'a pas de règle arrêtée sur l'organisation des écoles normales primaires d'institutrices, et qu'il se décide, d'après les votes des conseils généraux, à en confier la direction tantôt à des dames laïques, tantôt à des communautés religieuses.

754. — Si l'on réfléchit à la position des institutrices primaires, isolées dans de petites communes rurales, ou livrées à toutes les séductions des grandes villes, si l'on se représente les devoirs sévères qui leur sont imposés pour répondre à la confiance des familles; si l'on songe enfin à l'immense responsabilité qui pèse sur leur conduite, sur leurs exemples et sur leurs leçons, il est difficile de ne pas reconnaître que les communautés religieuses de femmes, légalement autorisées, offrent seules toutes les garanties désirables pour former et entretenir les institutrices primaires de filles. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, qu'un des principaux inconvénients attachés aux écoles normales primaires de garçons, vient de l'âge auquel les instituteurs formés dans ces écoles reçoivent leur brevet de capacité, l'investiture de leurs fonctions : cet inconvénient serait beaucoup plus grand encore pour les institutrices primaires; car quelle garantie pourrait présenter aux familles une institutrice laïque de dix-huit ou vingt ans, abandonnée à elle-même dans un village ou dans une grande ville, avec un traitement le plus souvent insuffisant, et sans aucune autre surveillance que celle du recteur de l'Académie et des comités locaux? N'est-il pas évident qu'il y aurait dans cet abandon, danger pour les familles et pour l'institutrice elle-même? Ces graves inconvénients n'existent pas avec

une ou plusieurs institutrices d'un âge plus mûr, fournies par des communautés religieuses, légalement autorisées, et soumises à une active surveillance des supérieures et du clergé, indépendamment de celle de l'université et des comités locaux. Sans doute, on doit respecter la liberté de l'enseignement, et l'on ne peut songer à interdire aux dames laïques de diriger des écoles primaires de filles : mais il faudra que la loi à intervenir sur cette matière importante et délicate, entoure l'établissement des écoles normales primaires d'institutrices de garanties propres à rassurer les familles, non-seulement sur la capacité des maîtresses, mais encore sur la moralité de leur conduite et de leurs leçons.

CHAPITRE XXXIX.

TENUE DES ASSEMBLÉES, POUVOIRS DU PRÉSIDENT, FONCTIONS DU SECRÉTAIRE, FORME, RÉDACTION ET IMPRESSION DES PROCÈS-VERBAUX, ANALYSE DES VOTES.

—

755. — Les règles pour la tenue des assemblées des conseils généraux ne sont tracées par aucune loi ou instruction. (*Voy. art.* 12 *et* 13 *de la loi du* 22 *juin* 1833, *p.* 80 *et suiv.*, *tome* 1er.)

Dans quelques départements, les conseils ont adopté des règlements particuliers, afin de mettre de l'ordre et de la régularité dans leurs travaux et d'en assurer la prompte et complète expédition.

Depuis la loi de 1833, presque tous les conseils ont compris la nécessité de se diviser en diverses commissions, dont chacune est chargée de l'examen spé-

cial d'une des parties de l'administration départementale. Dans un grand nombre de départements ces commissions sont composées ainsi qu'il suit :

1° Commission des finances, qui s'occupe spécialement de l'examen de la comptabilité, du budget du département, de la répartition des contributions et de toutes les mesures financières ;

2° Commission des travaux publics, qui a dans ses attributions les routes départementales, les chemins vicinaux de grande communication et autres, et les édifices publics du département ;

3° Commission administrative, chargée de tout ce qui a rapport à l'administration des établissements publics, tels que les prisons, les hospices, les enfants trouvés, l'instruction primaire, et autres de même nature se rattachant à l'administration départementale. Dans plusieurs départements, la commission administrative est chargée de visiter les établissements publics départementaux situés au chef-lieu ; elle s'assure de la bonne tenue de ces établissements, vérifie l'état du mobilier et des immeubles, et signale au conseil général, dans des rapports spéciaux, les améliorations à introduire et les abus à réprimer;

4° Et commission des vœux généraux et propositions diverses relatives à l'état et au besoin du département; demandes et propositions que le conseil général croit devoir soumettre au gouvernement; réponses aux communications de l'autorité supérieure; examen des réclamations des conseils d'arrondissement, à l'exception de celles relatives aux contributions, qui rentrent dans les attributions de la commission des finances.

Le président et le secrétaire du conseil général ont ordinairement entrée dans toutes les commissions avec voix délibérative.

Ces commissions désignent leurs présidents et secrétaires, et nomment un ou plusieurs rapporteurs, suivant l'importance et le nombre des affaires qu'elles ont à examiner. Les rapports sont discutés d'abord dans le sein des commissions, et soumis ensuite à la délibération du conseil général qui, par son vote, sanctionne ou rejette les propositions qui lui sont faites. Les rapports sont écrits et restent déposés à la préfecture, pour servir de renseignements dans les sessions suivantes.

Cette distribution en commissions est fort utile; elle prépare tous les éléments de la discussion et en abrége la durée; elle a d'ailleurs l'avantage de répartir le travail sur un plus grand nombre de membres.

756. — Le président du conseil général a la police de l'assemblée. Il règle l'ordre du jour, fixe l'ouverture et prononce la clôture des séances; il dirige la discussion, accorde, maintient, retire et refuse la parole; il a le droit de rappeler à l'ordre les membres qui s'écarteraient du respect dû à la Charte, aux lois et aux grands pouvoirs de l'état, des égards dus au préfet et à leurs collègues, et des formes imposées par les convenances parlementaires (1).

Le président met aux voix les propositions et les amendements; il constate, conjointement avec le secrétaire, le résultat du vote ou du scrutin, et pro-

---

(1) Sur la nomination du président et du secrétaire, *Voy.* l'article 12 de la loi du 22 juin 1833, p. 88, tome 1er.

clame ce résultat; enfin, c'est à lui que, pendant la session, doivent être adressées et soumises toutes les communications faites au conseil général par des citoyens étrangers à cette assemblée.

Suivant l'art. 12 de la loi du 22 juin 1833, le président reçoit le serment des membres nouvellement élus qui n'ont pas assisté à l'ouverture de la session.

757. — Le secrétaire est chargé de la rédaction des procès-verbaux qu'il doit soumettre à l'approbation du conseil général. Il est tenu de rédiger lui-même le procès-verbal ou compte rendu de chaque séance, et ce soin ne peut être remis à un étranger introduit à cet effet dans le sein de l'assemblée. Le procès-verbal doit être rédigé dans l'intervalle d'une séance à l'autre, et présenté au conseil, qui en approuve la rédaction, au commencement de la séance suivante. C'est ce que décide le 2e § de l'art. 26 de la loi, ainsi conçu :

« Les procès-verbaux, rédigés par le secrétaire et arrêtés au commencement de chaque séance, contiendront l'analyse de la discussion. Les noms des membres qui ont pris part à la discussion n'y seront pas insérés. »

Après l'adoption du procès-verbal, les membres qui ont assisté à la séance signent au registre.

758. — Dans le but de mettre de l'ordre et de l'uniformité dans la rédaction des procès-verbaux des délibérations, un arrêté du ministre de l'intérieur (M. Chaptal), du 16 ventôse an x, a prescrit, par instruction, des règles fort sages qui sont encore actuellement presque toutes applicables.

Voici le texte de cet arrêté et de l'instruction :

« Le ministre de l'intérieur;... Considérant que les conseils de département ont été établis : 1° pour assurer aux administrés l'impartialité de la répartition de l'impôt et la vérification de l'emploi des deniers levés pour le payement des dépenses locales;

2° Pour procurer au gouvernement des lumières qui seules peuvent le mettre à même de fournir aux besoins de chaque département et d'améliorer l'ensemble de l'administration publique;

« Considérant que le but de cette utile institution ne peut être parfaitement rempli, si les conseils généraux ne donnent à leurs travaux une direction uniforme qui puisse présenter à l'administration générale des résultats susceptibles d'être classés dans un ordre méthodique et commun à tous les départements ;

« Arrête que les préfets, lors de l'ouverture de la prochaine session, feront soumettre aux conseils généraux de département l'instruction suivante, en les invitant à suivre, pour l'ordre de leurs délibérations et la rédaction de leurs procès-verbaux, la distribution de matières qui y est indiquée.

INSTRUCTION.

« La loi du 28 pluviôse an VIII a fixé les attributions des conseils généraux de département.

« Ces attributions consistent:

« 1° A faire la répartition des contributions directes entre les arrondissements communaux du département;

« 2° A statuer sur les demandes en réduction,

faites par les conseils d'arrondissement, les villes, bourgs et villages;

« 3° A déterminer, dans les limites fixées par la loi, le nombre des centimes additionnels dont l'imposition sera demandée pour les dépenses du département;

« 4° A entendre le compte annuel que le préfet rendra de l'emploi des centimes additionnels qui auront été destinés à ces dépenses;

5° A exprimer leurs opinions sur l'état et les besoins du département.

Ces attributions présentent dans leur ensemble des objets très-distincts l'un de l'autre.

Par les quatre premiers articles, les conseils généraux sont investis de fonctions administratives.

Le cinquième donne à leurs rapports avec le gouvernement un caractère de représentation départementale.

Cette division doit se retrouver dans l'ordre de la série de leurs travaux, ainsi que dans les procès-verbaux qui en sont l'expression.

Il faut que ces procès-verbaux présentent deux chapitres distincts.

CHAPITRE I.

Ce chapitre renfermera toute la partie administrative divisée en quatre titres. Pour remplir le vœu de la loi, il est nécessaire :

1° Que les conseils généraux consignent dans leur procès-verbal, en procédant à la répartition de l'impôt, les détails qui prouvent l'égalité et la justice de cette opération ;

2° Qu'ils présentent les motifs des décisions qu'ils donneront sur les demandes en réduction;

3° Qu'ils offrent le tableau des dépenses qui nécessitent l'imposition des centimes additionnels dont ils auront fixé la quotité, et qu'ils fassent connaître les principales considérations qui ont déterminé l'adoption, la réduction, le rejet ou la proposition d'une dépense nouvelle;

4° Qu'ils fassent, sur le compte annuel qu'ils doivent entendre de l'emploi des centimes additionnels, toutes les observations qu'exige l'importance de cet objet.

Cette audition de compte n'est pas une simple formalité; c'est une mesure essentiellement conservatrice, qui a pour objet de constater qu'aucune des sommes portées en dépense n'a reçu une destination différente de celle que la loi a fixée.

Les conseils doivent s'assurer de la légalité de toutes ces dépenses, et rejeter, en énonçant les causes de la décision, celles qui ne seraient pas suffisamment justifiées.

CHAPITRE II.

Ce chapitre doit comprendre tout ce qui tend à faire connaître l'état et les besoins du département.

Cette partie des travaux des conseils est la seule dont la loi du 28 pluviôse leur prescrive de faire directement l'envoi au ministre.

Cette communication immédiate a pour objet de faire parvenir au gouvernement le véritable vœu, le tableau fidèle de leurs besoins, l'expression pure de leurs pensées.

Ces mémoires doivent présenter à l'administration non-seulement les maux à réparer, ou le bien à faire dans chaque département, mais des vues étendues, des idées d'utilité publique, des éléments d'amélioration et de prospérité générale.

Il importe, pour faciliter l'usage qu'on peut faire de ces documents, de les diviser par ordre de matières.

J'invite les conseils à se conformer avec quelque exactitude à la distribution que je vais leur indiquer.

Le deuxième chapitre sera divisé en cinq titres :

1° Agriculture et commerce;

2° Secours publics, prisons;

3° Ponts et chaussées, navigation;

4° Instruction publique;

5° Population, administration.

Il convient que ces cinq titres soient subdivisés en autant de paragraphes qu'il y aura d'objets sur lesquels on aura des vues à présenter, des réformes ou des améliorations à proposer.

Le premier titre contiendra l'état de l'agriculture et l'aperçu des encouragements à lui donner; celui des défrichements à faire ou à restreindre, des dessèchements à opérer, des haras à conserver ou à établir, des développements sur les ressources que le territoire peut offrir à ses habitants, à raison des denrées; des productions du pays, des manufactures qui s'y trouvent ou qu'on peut y créer, des mines à exploiter, des chemins vicinaux à rendre plus viables; enfin de tous les moyens qui, sagement employés, doivent maintenir l'abondance, accroître l'industrie et vivifier le commerce.

Le deuxième titre doit présenter tout ce qui a trait

aux prisons, aux hospices, aux enfants abandonnés, aux institutions de bienfaisance, aux octrois qui sont principalement établis pour le soulagement des pauvres. Tout ce que des réunions d'établissements de ce genre, des nouveaux systèmes d'administration ou des perfectionnements dans la gestion peuvent procurer d'avantages, soit en diminuant les dépenses ou en augmentant les produits, doit être soigneusement indiqué.

Le troisième titre comprendra ce qui est relatif aux travaux publics. Les grandes routes, les digues, les canaux, les écluses sont classés sous cette dénomination. La sollicitude des conseils généraux doit se porter essentiellement sur l'état de dégradation où se trouvent les routes et les ponts qui en dépendent; ils doivent indiquer les causes accidentelles ou périodiques de cette dégradation, et présenter des vues sur les moyens de conservation et de restauration qui peuvent concilier au plus haut degré la solidité et l'économie.

Le quatrième titre doit offrir le tableau de la situation des diverses écoles, des progrès ou de la décadence de l'enseignement, de l'influence des instituteurs à ce sujet, des dispositions plus ou moins prononcées des habitants pour l'instruction, et des dispositions les plus efficaces pour aider l'aptitude ou stimuler l'apathie; des bibliothèques, des dépôts d'objets de sciences et d'arts à compléter, des musées, des conservatoires à favoriser, des théâtres à multiplier ou à restreindre, des résultats qu'ont pour l'esprit public les fêtes nationales, et de ce qu'il conviendrait de faire pour leur imprimer un plus

grand caractère et leur donner plus de solennité; enfin, des monuments publics à établir, à restaurer, à utiliser.

Le cinquième titre sera divisé en deux articles : l'un fera connaître la population, les causes de son accroissement ou de sa diminution; l'exécution plus rapide ou plus lente que reçoivent les lois dans le département. Cet article doit contenir des détails assez précis pour que, d'après les habitudes, les préjugés, les opinions, les mœurs et l'énergie des habitants, le gouvernement détermine le genre de surveillance, de répression, d'encouragement et de protection qui obtiendra les plus heureux effets dans les diverses localités.

Le second article doit donner l'aperçu de l'état civil du département, exprimer un avis sur les moyens les plus sûrs et les plus économiques d'en faire rédiger convenablement les actes; sur les délimitations nouvelles du territoire; sur la fixation actuelle des chefs-lieux; sur les biens patrimoniaux et communaux; sur l'avantage ou les inconvénients du partage des biens dont la possession est demeurée commune; il sera terminé par l'expression de l'opinion publique sur la moralité, l'aptitude et l'assiduité des fonctionnaires publics.

Il sera nécessaire, pour simplifier le travail de l'administration générale, que chaque titre et même chaque article soit porté sur un cahier séparé. Les conseils, j'en renouvelle l'observation, n'auront à m'envoyer que le chapitre second de leurs procès-verbaux; les préfets m'adresseront le surplus. Ceux-ci auront soin de faire passer en même temps, par ex-

trait à chacun des ministres, ce qui, dans ces procès-verbaux, concernera leurs attributions. »

759. — Les divisions tracées par cette instruction ne comprennent pas tous les objets qui rentrent, d'après les lois actuelles, dans les attributions des conseils de département ; mais il est facile d'y suppléer en ajoutant à chaque division les matières qui ne s'y trouvent pas indiquées.

760. —Lorsque les procès-verbaux sont parvenus au ministre de l'intérieur, le ministre renvoie à ses collègues les délibérations qui concernent le département dont ils sont chargés.

Dans le mois suivant, chaque ministre présente sur ce sujet un rapport détaillé. (*Arrêté du 2 vendémiaire an* XI, art. 1, 2 et 3.)

Le ministre de l'intérieur présente au roi le résumé de tous les vœux. (*Idem*, art. 1er.)

761. — Un arrêté des consuls du 19 floréal an VIII défendait (art. 3) d'imprimer les délibérations des conseils généraux. Depuis longtemps, cet arrêté n'était plus en harmonie avec les principes de publicité qui font la base du gouvernement représentatif.

A la vérité, la loi du 17 août 1828, art. 6, avait ordonné l'impression des budgets et des comptes des départements; mais les budgets et les comptes ne contiennent que le résultat en chiffres d'une partie des délibérations des conseils; et d'ailleurs, les chiffres qu'ils énoncent ne sont accompagnés d'aucune des observations ou explications que la discussion ne peut manquer de soulever.

Avant la promulgation de la loi du 10 mai 1838,

Le droit accordé au conseil étant facultatif, il pourrait résulter du premier paragraphe qu'un certain nombre de conseils généraux refusassent d'en user.

On avait fait remarquer qu'il serait plus conforme au caractère de notre législation, qui est toujours d'une application générale, d'obliger les conseils généraux soit à publier leurs délibérations, ou bien, si l'on voyait des inconvénients à cette publication, de l'interdire d'une manière absolue.

On reprochait d'ailleurs à cette disposition de n'accorder aux délibérations qu'une publicité incomplète, puisque les noms des membres qui ont pris part à la discussion ne seront pas rapportés dans les procès-verbaux.

M. de Lamartine a dit que cette précaution était une offense au caractère français; qu'en étouffant ainsi la publicité des discussions, on enlevait aux conseils généraux les trois conditions de leur utilité et de leur développement : lumière, responsabilité et force morale. « Lumière : peut-il y en avoir une complète, si on enlève à la discussion tout ce qui l'excite et la récompense : l'émulation et l'estime de nos commettants? Responsabilité : peut-il en exister si les électeurs ignorent nos actes et nos paroles? Et enfin, la force morale, d'où nous vient-elle? de ce sentiment que nous avons que nous sommes en communication, en contact avec les opinions analogues de nos commettants. »

On proposait donc de décider qu'il serait facultatif d'inscrire les noms des membres qui auraient pris part à la discussion.

Enfin, M. le général Demarçay avait proposé d'accorder aux conseils la faculté de choisir une personne étrangère, pour la rédaction des procès-verbaux, qui n'aurait plus été confiée au secrétaire, afin de laisser à ce dernier le temps et la possibilité de prendre part aux discussions.

Ces diverses propositions ont été successivement écartées.

La chambre n'a pas voulu que les noms des membres fussent insérés aux procès-verbaux, afin d'empêcher que les discussions ne prissent un caractère politique et ne devinssent trop étendues.

Le même motif a fait repousser l'amendement de M. le général Demarçay, qui, d'ailleurs, était en opposition avec la loi du 22 juin 1833, art. 12, et annulait, en réalité, les fonctions de secrétaire.

M. Barillon avait proposé un article additionnel ainsi conçu : « En tout cas, il sera donné communication entière des procès-verbaux du conseil général aux conseils d'arrondissement, et le dépôt en sera fait aux archives de chaque sous-préfecture.

Cet article avait pour objet de mettre à même les conseils d'arrondissement de connaître les résultats des délibérations par eux prises, et des demandes qu'ils auraient adressées, par l'intermédiaire des sous-préfets, au conseil du département.

Mais on a fait observer que cet article détruirait le précédent, puisqu'il obligeait à communiquer les procès-verbaux en entier, tandis que l'on avait voulu laisser au conseil la faculté de n'en publier qu'une partie.

L'honorable M. Gillon a indiqué un moyen facile

pour atteindre le but que l'auteur de l'article s'était proposé.

« Les conseils d'arrondissement, a-t-il dit, voulaient savoir, et avec une parfaite raison, quel résultat leurs votes avaient obtenu devant le conseil général. Le préfet, sur la demande du conseil général (de la Meuse), a exigé des sous-préfets qu'ils fissent faire une double copie des votes des conseils d'arrondissement; l'une reste à la préfecture, l'autre, écrite à mi-marge, reçoit successivement, en regard du vote, la réponse sommaire extraite du procès-verbal du conseil général. Cette copie est renvoyée au sous-préfet, avant la dernière partie de la session des conseils d'arrondissement, et chacun d'eux apprend ainsi ce qui lui importe le plus. »

Par suite de ces explications, l'article additionnel a été rejeté.

M. Gauthier de Rumilly avait proposé deux dispositions additionnelles.

Voici quelle était la première : « La minute des procès-verbaux est déposée aux archives de la préfecture, où tous les contribuables du département peuvent en prendre connaissance sans déplacement et sans frais. »

Cette disposition était prise de la loi municipale.

Mais elle a été rejetée, par le motif qu'elle contrariait les dispositions de l'art. 26, qui laisse au conseil la faculté de ne publier qu'une partie de ses procès-verbaux.

La seconde était ainsi conçue : « Le conseil général du département est réuni dans le mois qui suit la promulgation de la loi de finances; il peut y avoir en

outre des sessions extraordinaires, toutes les fois que le gouvernement le juge nécessaire. »

M. le rapporteur a fait observer que la première partie de l'amendement n'était pas compatible avec l'exercice de la prérogative royale.

Suivant la loi de 1833, un conseil général ne peut se réunir s'il n'a été convoqué par le préfet, en vertu d'une ordonnance du roi, qui détermine l'époque et la durée de la session. Ainsi, le droit du roi est absolu, et toutes les fois qu'il lui convient de réunir les conseils généraux, il le fait, sans que sa prérogative puisse être limitée en rien.

Quant à la dernière partie de l'amendement, M. le rapporteur a dit qu'elle n'était pas de nature à trouver place dans la loi; qu'elle était purement administrative et réglémentaire, et qu'il fallait sur ce point s'en rapporter à l'administration.

L'amendement a été retiré par suite de cette explication.

Enfin, la chambre a également rejeté, par les raisons exposées plus haut, un amendement ayant pour objet de faire déposer à chaque sous-préfecture, pour être communiqué au conseil d'arrondissement, le résultat des délibérations du conseil général.

762. — La loi n'a pas réglé le mode de distribution des procès-verbaux imprimés du conseil général. Suivant l'usage le plus généralement établi, cette distribution est faite de la manière suivante : un exemplaire imprimé est remis à chaque membre du conseil, un à chaque membre des conseils d'arrondissement, un à chaque député du département, et un à chaque mairie; le reste demeurant à la dis-

position du préfet, pour être réparti aux différents chefs de service.

763. — Indépendamment de la publication de tout ou partie des délibérations ou procès-verbaux du conseil général, qui peut avoir lieu en exécution de l'art. 26 de la loi, le gouvernement fait publier chaque année, depuis l'an XI, une analyse des votes de ces conseils, pour éclairer l'opinion publique, et mettre à même l'autorité supérieure d'améliorer toutes les parties de l'administration. Interrompue pendant quelques années, la publication de cette analyse a été reprise depuis longtemps, et se continue maintenant sans interruption.

On doit à l'exécution de ce travail l'adoption de lois et de mesures très-importantes, dont les conseils généraux ont fait connaître la nécessité ou la convenance par leurs réclamations réitérées.

C'est ainsi que tout en se renfermant dans les limites de leurs attributions, ces assemblées concourent, avec les grands pouvoirs de l'état, à procurer au pays la réalisation d'actes et de mesures propres à satisfaire l'intérêt public.

TITRE II.

CHAPITRE XL.

RAPPORTS DU PRÉFET AVEC LE CONSEIL GÉNÉRAL.

764. — Dans le système de la loi du 28 pluviôse an VIII, confirmé par toutes les lois en vigueur jusqu'à ce jour, les préfets ont été institués, d'une part, pour représenter le gouvernement central dans les

départements, recevoir, transmettre et faire exécuter ses ordres, en un mot, pour procurer l'action des lois et actes du pouvoir législatif et de la puissance exécutive; et d'autre part, pour administrer, sous la surveillance du conseil général, et sous le contrôle du gouvernement, les affaires particulières du département.

765. — De là résultent, pour les préfets, dans leurs rapports avec les conseils généraux, deux natures de fonctions, de droits et de devoirs bien distinctes.

D'abord, comme représentant du gouvernement et investi d'une partie de ses pouvoirs, le préfet convoque la réunion du conseil, procède à l'ouverture de la session et reçoit le serment des membres nouvellement élus.

Il veille à ce que cette assemblée renferme ses délibérations dans les objets qui sont légalement compris au nombre de ses attributions. (*Loi du 22 juin 1833*, art. 14.)

Par un arrêté en conseil de préfecture, il prononce la nullité des actes pris hors de la réunion légale, et pourvoit à toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement. (*Id.*, art. 15.)

Le préfet doit empêcher le conseil général de se mettre en correspondance avec un ou plusieurs conseils d'arrondissement ou de département.

En cas d'infraction à cette défense, il a le droit de suspendre le conseil, en attendant que le roi ait statué. (*Id.*, art. 16.)

Il s'oppose à l'adoption et à la publication de toute proclamation ou adresse, et, dans le cas contraire, il suspend par arrêté la session du conseil. (*Id.*, art. 17.)

Enfin, dans toutes ces occurrences, pour procurer l'exécution de ses arrêtés, le préfet les transmet au procureur général du ressort. (*Id.*, art. 18.)

Les diverses attributions que nous venons d'examiner ne sont pas les seules que le préfet ait à exercer, à l'égard du conseil général, comme représentant du gouvernement. Il est en outre chargé de toutes les communications que l'autorité centrale croit devoir faire à ces assemblées, sur des objets d'intérêt public.

Ainsi, les fonctions du préfet, comme représentant du gouvernement, sont de deux sortes :

1° Fonctions d'ordre, de police et de répression, pour maintenir et ramener les conseils dans les limites de leurs attributions légales ;

2° Fonctions de délégation proprement dite, pour établir des rapports et des communications entre l'autorité supérieure et le conseil de département.

766. — Suivant la nature des fonctions que le préfet exerce comme représentant du gouvernement, naissent, pour le conseil, des obligations et des droits différents.

Aux injonctions, ordres et arrêtés du préfet, pris dans les limites de son droit de police, le conseil doit obéissance immédiate et respect, parce que dans ce cas, le préfet agit en exécution de la loi, au nom du pouvoir exécutif.

Aux communications officieuses faites par ordre du gouvernement, le conseil répond par des délibérations en la forme ordinaire, et dans lesquelles, par conséquent, l'opinion de la majorité doit prévaloir.

767. — Comme administrateur du département, le préfet a d'autres droits, d'autres devoirs.

Le préfet doit alors procurer l'exécution des votes du conseil approuvés par le ministre; son premier devoir est donc de fournir à cette assemblée tous les documents et renseignements propres à éclairer ses délibérations.

A cet effet, et dès le jour de l'ouverture de la session, le préfet doit exposer dans un rapport détaillé, la situation de toutes les parties de l'administration départementale, rendre compte de l'exécution des mesures adoptées à la dernière session, et faire toutes les propositions qu'il juge nécessaires ou même utiles dans l'intérêt du département.

On sait que le préfet a entrée au conseil, qu'il est entendu quand il le demande, et assiste aux délibérations, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes. (*Id.*, art. 12.)

On trouvera dans la première partie l'explication de cet article. (*Voy*. p. 80, tome 1er.)

Le préfet a l'initiative de la présentation du budget de toutes les dépenses départementales; mais le conseil a le droit d'amender les propositions de dépenses, sauf le pouvoir de révision accordé au ministre, en ce qui concerne les dépenses de la première section, conformément à l'art. 14 de la loi, et ainsi que nous l'avons expliqué chap. XXXII, n° 648.

Quant aux propositions de dépenses et recettes facultatives et extraordinaires, l'initiative en appartient tout à la fois au préfet et au conseil général, parce que ces propositions n'ont d'autres limites que celles de l'intérêt du département, intérêt que le conseil est à même d'apprécier aussi bien que qui que ce soit. (*Voyez* le chap. XXXII, n° 653.)

Le préfet doit faire part au conseil des ouvertures qu'il aurait reçues des préfets des départements voisins à l'occasion de routes, chemins ou autres mesures qui pourraient intéresser le département qu'il administre et ceux limitrophes; il transmet soit au ministre, soit directement aux préfets de ces départements, les délibérations prises à cet égard.

Le préfet a non-seulement le droit de faire oralement ses observations, séance tenante, sur les délibérations du conseil général; mais il peut encore, en les transmettant au ministre, lui adresser son avis motivé sur les mesures adoptées.

Le préfet rend compte au conseil des crédits qui lui ont été accordés pour couvrir les dépenses, et justifie de leur emploi conformément à la spécialité des allocations déterminées par les votes de la précédente session. (*Loi du* 10 *mai* 1838, art. 24. *Voy*. chapitre XXXIV.)

Il fournit à l'appui de ses comptes toutes les pièces justificatives des dépenses effectuées. (*V*. le même chap.)

Le préfet n'a point le droit d'assister aux délibérations qui ont pour objet l'apurement de ses comptes, mais il a incontestablement le droit d'adresser aux ministres toutes les justifications dans l'intérêt de sa responsabilité. (*V*. tome 1er, p. 80.)

768. — Si le conseil général ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents assignés à chaque arrondissement seraient délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à porter dans le contingent en exécution des lois. (*Loi*

du 10 *mai* 1838, art. 27. *Voy.* chap. II, n° 169.)

769 — De même, si le conseil ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté le budget des dépenses ordinaires du département, le préfet, en conseil de préfecture, établirait d'office ce budget, qui serait réglé par une ordonnance royale. (*Id.*, art. 28. *Voy.* chap XXXII, n° 652.)

770. — Les délibérations du conseil général sont soumises à l'approbation du roi, du ministre compétent, ou du préfet, selon les cas déterminés par les lois, ou par les règlements d'administration publique. (*Id.*, art. 5.)

771. — L'autorisation du préfet, en conseil de préfecture, est suffisante pour valider les délibérations du conseil général relatives à des acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales, lorsqu'il ne s'agit que d'une valeur n'excédant pas 20,000 fr. (*Id.*, art. 29, n° 2.)

Cette disposition est empruntée à l'art. 46 de la loi du 18 juillet 1837, qui, pour les communes dont le revenu excède 100,000 fr., donne au préfet le droit de rendre exécutoires les délibérations des conseils municipaux, ayant pour objet des acquisitions, ventes ou échanges d'immeubles, quand il s'agit d'une valeur n'excédant pas 20,000 francs.

Cette disposition est-elle applicable aux travaux des routes départementales?

Il faut distinguer : si les travaux de la route n'exigent que des acquisitions de terrains, sans changements dans la direction ou les alignements, il nous paraît évident que le n° 2 de l'art. 29 est applicable à ces travaux.

Mais s'ils exigeaient tout à la fois et des acquisitions et des changements dans le tracé, nous croyons que l'ordonnance du 29 mai 1830 doit continuer à recevoir son exécution. (*Voy.* chap. XXVII, n° 414.)

En effet, la loi nouvelle n'y déroge qu'en ce qui concerne les acquisitions qui peuvent être faites par le département, jusqu'à 20,000 francs, avec la seule autorisation du préfet, en conseil de préfecture; mais la loi n'a pas entendu donner au préfet la révision des plans, tracés et alignements.

772. — Lorsque les dépenses de constructions, de reconstructions, ou réparations des édifices départementaux sont évaluées à plus de 50,000 francs, les projets et les devis doivent être préalablement soumis au ministre chargé de l'administration des communes. (*Id.*, art. 32.)

Il résulte de cet article, que l'approbation ministérielle n'est nécessaire que pour les délibérations du conseil général relatives à des projets de travaux dont les devis s'élèveront à plus de 50,000 francs; d'où la conséquence, que l'approbation du préfet seul est suffisante pour procurer l'exécution des délibérations ayant pour objet des projets et devis de travaux inférieurs à ce chiffre.

773. — Est également soumise à l'approbation du préfet, la proposition du conseil général, faite conformément à l'art. 45 de la loi du 21 mars 1831, et demandant la division en plusieurs sections, de l'assemblée des électeurs communaux, dans les communes qui ont moins de 2,500 âmes. (*Voy.* chapitre XXXVI, n° 727.)

774. — On remarquera que la loi donne au préfet

la faculté de faire certains actes sans aucune autorisation du conseil général.

C'est ainsi que le préfet peut toujours, à titre conservatoire, accepter les legs et dons faits au département : l'ordonnance d'autorisation qui intervient ensuite a effet du jour de cette acceptation. (*Id.*, art. 31, n° 2. *Voy.* tome 1er, p. 392.)

En cas d'urgence, le préfet peut intenter toute action ou y défendre, sans délibération du conseil général, ni autorisation préalable. — Il fait tous actes conservatoires ou interruptifs de la déchéance; il pourvoit provisoirement à la gestion des propriétés départementales. (*Id.*, art. 36, nos 4 et 5. *Voy.* chap. XIV, n° 351; *id.*, art. 20, n° 2, même chap., n° 346.)

775. — Il est d'autres actes au contraire que le préfet ne peut faire qu'en vertu d'une délibération préalable du conseil général, comme lorsqu'il s'agit de défendre à toute action; et de plus avec l'autorisation du roi en son conseil d'état, s'il s'agit d'intenter une action au nom du département, ou de se pourvoir pour lui devant un autre degré de juridiction. (*Id.*, art. 36, nos 1, 2, 3.)

776. — Toutes les fois que le préfet a été légalement autorisé à faire un acte au nom du département, il ne peut se dispenser d'exécuter le mandat qui lui est confié, sans engager sa responsabilité.

Ainsi, lorsqu'un préfet a reçu, par exemple, les autorisations nécessaires pour intenter une action en justice, ou interjeter appel au nom du département qu'il administre, ou pour accepter définitivement les legs et dons faits au département, il n'a plus la

faculté de refuser d'agir, et le respect dû à la hiérarchie administrative l'oblige à se conformer fidèlement aux termes des autorisations qui lui sont transmises par l'autorité supérieure.

Il convient donc d'examiner en quoi consiste l'autorité du roi, du gouvernement et des ministres, relativement aux actes des conseils de département.

CHAPITRE XLI.

AUTORITÉ DU ROI ET DES MINISTRES, RELATIVEMENT AUX ACTES DES CONSEILS DE DÉPARTEMENT.

---

777. — En traitant des fonctions que les conseils généraux exercent sous l'autorité du roi, à qui seul appartient le pouvoir exécutif, nous avons dit que, suivant la Charte, le roi n'exerce jamais ce pouvoir que par délégation, et sous la responsabilité de ses ministres (1).

De là vient l'autorité que les ministres ont à exercer, conformément à l'art. 5 de la loi et selon les cas déterminés par les lois ou par les règlements d'administration publique, sur les actes des conseils de département.

778. — Si tous les ministres indistinctement peuvent être appelés, ainsi que nous le verrons, à user de ce pouvoir, quatre d'entre eux sont plus spécialement chargés de ce soin, savoir : le ministre de l'intérieur, le ministre des travaux publics, le ministre

---

(1) Chap. 1er, tome 1er, p. 77.

des finances et le ministre de l'instruction publique.

779. — Le pouvoir du ministre de l'intérieur s'étend à tous les actes d'administration proprement dite, à toutes les mesures qui sont la conséquence du vote du budget des dépenses ordinaires, facultatives, extraordinaires et spéciales (sauf ce qui est relatif au cadastre et à l'instruction primaire). Comme aussi, en vertu du pouvoir supérieur de police dont il est investi dans l'intérêt général, ce ministre maintient et ramène les conseils dans les limites de leurs attributions légales.

780.—Le ministre des travaux publics est chargé de veiller à l'exécution des lois et règlements relatifs au classement, à la construction et à l'entretien des routes royales et départementales, des canaux, ponts, chemins de fer, ouvertures et concessions de mines, travaux des bâtiments civils et monuments publics; à l'exception toutefois de la conservation des monuments historiques, qui est restée dans les attributions du ministère de l'intérieur. (*Voy. ordonnance du* 23 *mai* 1839, *Bulletin des lois,* n° 7958.)

Le ministre de l'intérieur est resté investi du droit d'ordonnancer les dépenses des routes départementales, ponts et autres travaux qui en dépendent, ainsi que celles de construction et d'entretien des bâtiments et édifices départementaux. (*Voy. l'état B, annexé au budget de* 1843, *loi du* 12 *juin* 1842.)

Il a également conservé dans ses attributions tout ce qui a rapport aux chemins vicinaux de grande communication et autres chemins de simple vicinalité.

Le ministre des finances procède à l'exécution

des mesures relatives à la répartition des contributions et à la confection du cadastre, dont il approuve le budget et les comptes.

781. — Le pouvoir du ministre de l'instruction publique consiste dans le droit d'approuver le budget et les comptes de l'instruction primaire, et de régler l'exécution de toutes les mesures qui se rapportent à l'établissement et à l'entretien des écoles normales primaires, et aux compléments obligatoires, secours et encouragements accordés aux communes.

782. — On voit, d'après ce qui précède, que les attributions du ministre de l'intérieur, en ce qui concerne les délibérations des conseils généraux, sont bien plus étendues que celles de ses trois collègues. Cela tient à ce que ce ministre est spécialement chargé de l'administration générale du royaume; d'où il résulte que la plupart des actes des assemblées administratives doivent être soumis à son approbation, parce qu'ils sont placés sous sa responsabilité.

Voilà pourquoi l'ordonnance de convocation des conseils de département et d'arrondissement est toujours contre-signée par le ministre de l'intérieur; c'est encore par ce motif, que la loi du 27 avril-25 mai 1791, section 3, art. 5, l'a chargé de soumettre les procès-verbaux de ces conseils à l'examen et à l'approbation du roi.

783. — Les ministres de l'intérieur, des travaux publics, des finances et de l'instruction publique ne sont pas les seuls qui soient appelés à exercer leur autorité sur les délibérations des conseils de département. Tous les autres ministres indistinctement peuvent avoir à statuer sur ces déli-

bérations, lorsqu'elles ont pour objet l'exécution de mesures rentrant dans leurs attributions respectives.

784. — Quel que soit le ministre appelé à statuer, le résultat de la décision ministérielle doit être exprimé, suivant l'objet auquel il s'applique, dans l'une des trois formes suivantes :

1° En la forme d'ordonnance royale ;

2° En la forme d'ordonnance portant règlement d'administration publique ;

3° Ou enfin, en la forme de simple arrêté.

785. — Doivent être rendues en la forme d'ordonnance royale :

1° Les décisions du ministre de l'intérieur qui, conformément à l'art. 14 de la loi du 22 juin 1833, prononcent la nullité de tout acte, de toute délibération d'un conseil, relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions ;

2° Les décisions du même ministre qui prononcent la suspension ou la dissolution d'un conseil général, en exécution des art. 9, 16 et 17 de la même loi ;

3° La décision du même ministre portant règlement définitif du budget départemental ; (*Loi du 10 mai 1838*, art. 11.)

4° Les décisions du même ministre inscrivant ou augmentant d'office, jusqu'à concurrence du montant des recettes destinées à y pourvoir, les dépenses ordinaires qui doivent être portées dans la première section du budget ; (*Id.*, art. 14.)

5° L'arrêté présenté chaque année par le ministre de l'intérieur pour régler la répartition du fonds commun ; (*Id.*, art. 13, n° 2, art. 17, n° 2.)

6° Les décisions du même ministre approbatives des votes de report des fonds libres, conformément à l'art. 21 de la loi : ces décisions sont comprises dans l'ordonnance de règlement du budget;

7° Les arrêtés approbatifs du même ministre, réglant définitivement les comptes des recettes et dépenses départementales; (art. 24 de la loi.)

8° La proposition du préfet, en conseil de préfecture, approuvée par le ministre de l'intérieur, établissant d'office le budget des dépenses ordinaires, dans les cas prévus par l'art. 28;

9° Les projets de répartition arrêtés par le ministre de l'intérieur, de la dépense des travaux intéressant à la fois le département et les communes; (*Id.* art. 35.)

10° La décision du ministre des finances approbative de la délibération du conseil qui fixe les bases de la sous-répartition des contributions entre les arrondissements du même département; (*Ordonnance du* 3 *octobre* 1821, art. 6.)

11° La décision du ministre de l'instruction publique qui autorise la réunion de plusieurs départements pour l'établissement et l'entretien d'une école normale primaire; (*Loi du* 23 *juin* 1833, art. 11.)

12° Les décisions du même ministre qui approuvent les statuts des caisses d'épargne des instituteurs; (*Ordonnance du* 16 *juillet* 1833, art. 32.)

13° La décision du même ministre qui, sur le refus du conseil général, prescrit de porter d'office la dépense d'entretien de l'école normale primaire au budget des dépenses ordinaires. (*Ordonnance du* 16 *juillet* 1833, art. 22.)

786. — Les autorisations nécessaires au départe-

ment pour intenter une action en justice, et pour se pourvoir devant un autre degré de juridiction, doivent, aux termes de l'art. 36 de la loi, être accordées par le roi en son conseil d'état : c'est-à-dire en la forme d'ordonnance royale rendue sur la proposition du conseil d'état, après examen de la demande qui lui est soumise par le département. Dans ce cas, le ministre de l'intérieur excèderait ses pouvoirs, s'il faisait autoriser le département à plaider, par une ordonnance royale en la forme ordinaire. L'examen du conseil d'état est de rigueur. Le rôle du ministre se borne à présenter à ce conseil un rapport ou avis motivé sur l'autorisation de plaider ou d'appeler, qui lui est demandée par le département.

787. —Doivent être soumises à l'accomplissement de toutes les formalités exigées pour les ordonnances portant règlement d'administration publique :

1° Les décisions du ministre de l'intérieur qui ont pour objet des acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales, ainsi que des changements de destination des édifices et bâtiments départementaux ; à moins qu'il ne s'agisse d'une valeur n'excédant pas 20,000 fr., auquel cas l'autorisation du préfet, en conseil de préfecture, est suffisante ; l'acceptation ou le refus des legs et donations faits au département, les transactions sur procès ; (*Loi du* 10 *mai* 1838, art. 29, 31 et 38.)

2° Les décisions du même ministre qui déterminent, pour chaque département, le nombre des hospices où seront reçus les enfants trouvés, et tout ce qui est relatif à leur administration, notamment, au

payement des mois de nourrice et des pensions; (*Décret du 19 janvier* 1811, art. 22.)

3° Les décisions du ministre des travaux publics relatives au classement et au déclassement des routes départementales, concessions temporaires de ces routes, ou de ponts pour y établir des péages, à la charge de travaux, rampes, digues ou autres ouvrages.

788. — Les ordonnances portant règlement d'administration publique diffèrent essentiellement, en la forme et au fond, des autres ordonnances royales.

Ainsi, tandis que pour la légalité d'une ordonnance royale ordinaire, la signature du roi et le contre-seing du ministre responsable suffisent, l'ordonnance portant règlement d'administration publique doit être, pour sa validité, non-seulement signée par le roi et contre-signée par le ministre compétent, mais soumise à l'accomplissement de plusieurs formalités préalables qui sont autant de garanties dans l'intérêt public, et dont il n'est pas permis aux ministres de s'affranchir sans commettre un excès de pouvoir.

Voici quelles sont ces formalités :

Suivant les diverses ordonnances qui, à défaut de loi, règlent jusqu'à présent l'organisation et les attributions du conseil d'état, ce conseil est divisé en comités chargés de préparer les projets de lois, ordonnances, règlements et tous autres actes relatifs aux matières comprises dans les attributions du département ministériel auquel chacun d'eux est attaché. (*Ordonnance du 23 août* 1815, art. 11.)

En conséquence, dès que le ministre compétent a reçu la délibération d'un conseil général relative à

l'un des objets sur lesquels il doit être statué par un règlement d'administration publique, il doit l'examiner, puis transmettre toutes les pièces, avec son avis motivé, au comité du conseil d'état attaché à son ministère.

Le président du comité (le ministre ou le conseiller d'état qui le remplace) désigne un rapporteur pour faire l'examen de l'affaire. Ce rapporteur, suivant l'art. 15 de l'ordonnance du 5 novembre 1828, doit être un maître des requêtes, pour les projets d'ordonnance portant règlement d'administration publique.

Le rapport est ensuite fait et ses conclusions soumises à l'examen du comité qui, dans un avis rédigé par le rapporteur, propose, conformément à l'opinion qui a prévalu, d'approuver, modifier ou rejeter l'acte qui fait l'objet de la délibération du conseil général.

L'avis du comité rédigé en la forme de projet d'ordonnance royale, doit être ensuite délibéré en assemblée générale du conseil d'état, tous les comités réunis, et tous les ministres secrétaires d'état ayant été convoqués. (*Ordonnance du* 19 *avril* 1817, art. 6, *id. du* 5 *novembre* 1828, art. 14).

Le rapport est fait au conseil d'état, tous les comités réunis, par un conseiller d'état désigné par le garde des sceaux. (*Ordonnance du* 5 *novembre* 1828, art. 15.)

Le conseil d'état ainsi constitué, propose définitivement, par un dernier projet d'ordonnance, d'approuver, de modifier ou d'annuler l'acte qui fait l'objet de la délibération du conseil général.

Le projet d'ordonnance est renvoyé au ministre compétent, qui le porte à la signature du roi, et y appose ensuite le contre-seing de la sienne.

Les ordonnances, ainsi délibérées, peuvent seules porter dans leur préambule ces mots : le conseil d'état entendu. (*Ordonnance du* 19 *avril* 1817, art. 6 ; *id.* 5 *novembre* 1828, art. 14.)

789. — Telles sont les conditions exigées pour la validité des ordonnances portant règlement d'administration publique.

Le ministre compétent doit veiller lui-même à leur accomplissement : il excèderait ses pouvoirs s'il approuvait ou annulait, de son chef, les délibérations portant sur des actes qui doivent être ainsi réglés par le roi, le conseil d'état entendu : l'ordonnance ou la décision ministérielle qui interviendrait sans l'exécution de ces formalités protectrices, pourrait être déférée au conseil d'état par la voie contentieuse, et annulée par cette suprême juridiction administrative, pour excès de pouvoir et violation des formes prescrites par la loi.

Cette doctrine est incontestable; elle ne résulte pas moins des ordonnances qui ont institué le conseil d'état et réglé ses attributions, que d'un arrêt, ou ordonnance du conseil, rendue dans une espèce que, par ce motif, il est utile de rapporter.

Par suite d'un legs fait à l'hospice de Compiègne, les administrateurs de cet établissement avaient formé un recours au roi, par l'intermédiaire du ministre de l'intérieur, à l'effet d'obtenir l'autorisation d'accepter cette libéralité. Le ministre ayant, de son chef, déclaré qu'il n'y avait pas lieu d'accorder l'au-

torisation demandée, la commission de l'hospice introduisit, en la forme contentieuse, un recours au conseil d'état, contre la décision ministérielle qu'elle arguait d'incompétence et d'excès de pouvoir.

Le conseil a effectivement annulé la décision, et ordonné qu'à la diligence du ministre, il serait statué au fond par le roi, le conseil d'état entendu, après l'accomplissement des formalités prescrites, et ce, par les motifs que : « d'après l'art. 910 du code civil et l'ordonnance réglémentaire du 2 avril 1817, la demande en autorisation à l'effet d'accepter le legs, aurait dû être soumise au roi, pour être statué, le conseil d'état entendu, et qu'en décidant lui-même que l'hospice était sans droit et sans qualité pour l'obtenir, le ministre *avait excédé ses pouvoirs.* » (1)

Le principe que consacre cette ordonnance est évidemment applicable à toutes les matières sur lesquelles il doit être statué par le roi, le conseil d'état entendu, par ordonnance portant règlement d'administration publique : car ce n'est que parce que le code civil et l'ordonnance du 2 avril 1817 exigent un règlement de cette nature, pour autoriser l'acceptation des dons et legs faits aux établissements publics, que le conseil a annulé, pour cause d'excès de pouvoir, la décision ministérielle précitée.

790. — Il est à remarquer que, lorsque le conseil d'état juge à propos d'introduire, dans l'acte qui est soumis à son approbation, des modifications dont le résultat serait d'augmenter la dépense à la charge du

---

(1) Ordonnance du 12 janvier 1835; *arrêts du conseil*, 1835, p. 24.

département, il ne peut être passé outre à l'ordonnance portant règlement d'administration qu'après avoir soumis ces changements à l'approbation du conseil général.

791. — Les délibérations du conseil général sur lesquelles les ministres peuvent statuer directement, par de simples arrêtés ou décisions, sont de deux sortes : 1° les unes se rapportent aux demandes formées, vœux émis, avis donnés par les conseils, et en général à toutes les mesures administratives qui n'exigent ni ordonnance royale, ni règlement d'administration publique, et dont ils proposent la réalisation au ministre, indépendamment de tout vote de fonds : telles sont les délibérations relatives au mode de gestion des propriétés départementales; (*Article* 30 *de la loi du* 10 *mai* 1838.)

2° Les autres ont pour objet l'emploi des fonds votés et la réalisation des dépenses arrêtées par le règlement du budget : telles sont les délibérations relatives à des dépenses de construction, de reconstructions ou réparations des édifices départementaux qui, lorsqu'elles sont évaluées à plus de 50,000 fr., doivent être préalablement soumises au ministre chargé de l'administration des communes. (*Art.* 32 *de la loi.*)

792. — Les ministres sont entièrement maîtres de statuer comme bon leur semble et sous leur responsabilité sur les délibérations de la première catégorie, parce qu'elles n'ont pour objet que l'exécution de mesures administratives dont la convenance et l'utilité ne peuvent être mieux appréciées, en dernier ressort, que par les chefs de l'administration

générale du royaume. Quelquefois les ministres sont obligés de prendre l'avis préalable de comités consultatifs établis *ad hoc*, par exemple, le ministre de l'intérieur, du conseil des bâtiments civils pour les constructions neuves et grosses réparations des bâtiments départementaux, lorsque les devis excèdent 50,000 fr.; et le même ministre, celui des travaux publics et celui de la guerre, l'avis de la commission mixte des travaux publics, pour les routes départementales, les chemins vicinaux de grande communication et tous autres travaux qui peuvent affecter le système de défense des places fortes, zones des frontières, servitudes militaires, etc. (*Voy.* chap. XVII, n° 427.)

793. — Quant aux délibérations qui ont pour objet l'exécution des dépenses votées par les conseils généraux, le pouvoir des ministres est plus ou moins étendu, suivant la nature des dépenses et la provenance des fonds destinés à les acquitter.

Examinons d'abord le pouvoir que le ministre de l'intérieur peut exercer sur les votes des diverses sections du budget dont l'approbation lui appartient, en la forme d'ordonnance royale.

Sur la section des dépenses ordinaires, le ministre de l'intérieur exerce un pouvoir souverain et absolu : son droit consiste, d'après l'art. 14 de la loi, dans la faculté d'inscrire ou augmenter d'office, par l'ordonnance royale qui règle le budget, jusqu'à concurrence du montant des recettes destinées à y pourvoir, les dépenses ordinaires qui doivent être portées dans la première section.

Si le conseil général ne se réunissait pas, ou s'il

se séparait sans avoir arrêté le budget des dépenses ordinaires, le préfet, en conseil de préfecture, établirait d'office ce budget, qui serait réglé par ordonnance royale. (Art. 28.) Dans ce cas, le ministre de l'intérieur aurait le droit, en se renfermant dans les limites fixées par l'art. 14, de faire au projet de budget, dressé d'office par le préfet, tels changements et modifications qu'il jugerait utiles et convenables, le tout avant d'en soumettre le règlement au roi par ordonnance royale.

Relativement à la section des dépenses facultatives, extraordinaires et spéciales, le pouvoir du ministre est bien plus restreint.

Comme, suivant la loi, ces dépenses doivent toujours être faites conformément aux allocations déterminées par le conseil général, le droit du ministre se borne à vérifier, pour les dépenses facultatives, si les objets auxquels elles sont destinées ont bien réellement un caractère, un but d'utilité publique départementale, sans lequel elles ne sauraient être approuvées; et, pour les dépenses extraordinaires et spéciales, si les crédits votés sont conformes aux affectations déterminées par les lois spéciales qui les ont autorisés.

S'il y avait, toutes dépenses extraordinaires et spéciales soldées, un boni sur les fonds affectés à ces dépenses, il faudrait une loi pour régler l'affectation nouvelle des fonds restés libres, et ni le conseil général, ni le ministre n'auraient le droit d'en disposer, sans l'assentiment préalable du pouvoir législatif, pour un autre objet que la dépense spéciale, primitivement déterminée.

On voit par ce qui précède que, dans aucun cas, le ministre ne pourrait prescrire d'office l'emploi des centimes facultatifs, extraordinaires et spéciaux : il n'a que le droit d'arrêter la réalisation des dépenses de cette nature, lorsque les unes n'ont aucun but d'utilité départementale, et que les autres ne sont pas conformes aux affectations des lois spéciales qui les autorisent.

Mais, dans tous les cas, l'affectation des crédits ainsi annulés doit être de nouveau soumise au vote du conseil général.

Il n'y aurait qu'une exception à ce principe, si le département avait été condamné par sentence administrative ou judiciaire passée en force de chose jugée, à payer une dette imputable sur les sections des dépenses facultatives ou extraordinaires; dans cette hypothèse, et comme il n'est pas plus permis aux personnes civiles qu'aux simples particuliers de refuser le payement de leurs dettes, la loi décide, article 20, que, dans le cas où le conseil aurait omis ou refusé d'inscrire cette dette à la seconde section, il y sera pourvu au moyen d'une contribution extraordinaire, établie par une loi spéciale.

794. — Le pouvoir du ministre des finances consiste dans l'examen et l'approbation qui lui appartiennent du budget du cadastre.

On sait que les fonds affectés à cette dépense proviennent de deux sources différentes :

1° Il y a d'abord la part que chaque département reçoit dans la répartition du fonds commun d'un million porté au budget de l'état;

2° Et les centimes spéciaux que les conseils ont la

faculté de voter, dans les limites du maximum fixé par les lois de finances.

Quant à la portion provenant du fonds commun, il est clair que le ministre des finances, chargé de la répartition, a le droit d'en déterminer exclusivement l'affectation spéciale.

Mais à l'égard des centimes votés spécialement pour le cadastre, le droit du conseil est le même que relativement aux autres centimes facultatifs, et le ministre des finances ne pourrait arrêter l'exécution du vote, qu'autant qu'il reconnaîtrait que la dépense adoptée ne serait point une dépense cadastrale. (*Voyez* chap. IV, no 184.)

795. — Les dépenses de l'instruction publique à la charge des départements sont obligatoires et facultatives.

Sont obligatoires et soumises à toutes les règles des dépenses ordinaires de cette nature, les dépenses concernant l'établissement et l'entretien de l'école normale primaire; le complément à fournir aux communes, en cas d'insuffisance de leurs ressources ordinaires et extraordinaires pour assurer un logement et un traitement aux instituteurs communaux.

Sont facultatives et régies par les mêmes principes, les dépenses que le conseil général vote en sus de ses obligations, à titre de secours et d'encouragement pour l'instruction primaire. (*Voy.* chap. XXXVII, nº 746.)

796. — Telle est l'autorité des ministres, relativement aux actes des conseils généraux; et l'on voit que des lois et des formes protectrices en garan-

tissent le sage emploi dans des limites qu'il n'appartient pas aux ministres de franchir.

TITRE III.

CHAPITRE XLII.

ATTRIBUTIONS DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

797. — Les attributions des conseils d'arrondissement n'ont pas la même importance que celles des conseils généraux. Cela tient d'abord à ce que, suivant les lois en vigueur depuis le décret du 22 décembre 1789, ces attributions doivent s'exercer sous le contrôle et l'approbation des conseils de département. En second lieu, l'arrondissement n'a jamais été considéré que comme une fraction du département dont il fait partie : les lois ne lui ont jamais attribué une existence propre et indépendante, comme elles l'ont reconnue depuis longtemps au département.

798. — Toutefois, avant la loi du 10 mai 1838, cette question était fort controversée.

Pour l'affirmative, on soutenait que si le département est considéré comme personne civile, capable d'acquérir, de posséder, de transiger, etc., on ne voit pas pourquoi l'arrondissement ne serait pas placé dans la même position ; que le décret du 9 avril 1811 a déclaré les arrondissements propriétaires, aussi bien que les départements, des édifices occupés pour le service de l'administration, des tribunaux et de l'instruction publique ; que la loi du 16 septembre

1807, art. 28 et 29, appelle les arrondissements à exécuter à leurs frais, c'est-à-dire avec le produit des centimes additionnels particuliers de l'arrondissement, certains travaux qui sont jugés devoir améliorer la valeur de leur territoire. On ajoutait que, depuis quelques années, plusieurs lois ont expressément reconnu l'existence civile de l'arrondissement, en autorisant la perception d'impôts votés par les conseils d'arrondissement pour des objets d'utilité particulière à l'arrondissement (1).

Les partisans du système contraire, sans nier les faits allégués, refusaient d'admettre la conséquence que l'on voulait en tirer.

S'il est vrai que le pouvoir législatif ait autorisé la perception de centimes additionnels au principal des contributions d'arrondissement, ce n'est pas seulement parce que le conseil de cette circonscription en avait fait la demande, mais surtout parce qu'elle avait été préalablement approuvée par le conseil du département. Les faits allégués étaient donc conformes à notre système administratif, qui place les conseils d'arrondissement sous le contrôle et l'autorité du conseil général. Ils ne pouvaient prouver que l'arrondissement possédât réellement une existence civile indépendante.

Ainsi, malgré ces précédents, la question était restée entière jusqu'à la loi sur les attributions départementales.

Or, il est certain qu'en l'examinant sous le rapport

(1) *Voyez*, entre autres lois, celle du 18 juillet 1836, relative aux arrondissements de Pont-Audemer, Dunkerque et Valenciennes.

de l'intérêt public, on se convaincra facilement qu'accorder à l'arrondissement une existence civile indépendante, c'eût été renverser tout notre système administratif, sans aucun profit réel pour l'intérêt public.

En effet, dans le système actuellement en vigueur, le conseil d'arrondissement est subordonné au conseil général, comme ce dernier conseil l'est au roi ou au pouvoir législatif, suivant les objets sur lesquels il vote et délibère.

Il ne faut pas croire que cette subordination de pouvoirs ait été établie dans l'intérêt du gouvernement central ; elle l'a été bien plutôt dans l'intérêt de l'état tout entier qu'elle préserve de l'anarchie, en lui assurant une administration légalement uniforme (1).

Mais, dira-t-on, il ne s'agit pas de violer le principe de la subordination des pouvoirs, mais seulement de décider si le conseil d'arrondissement sera indépendant du conseil général, pour certains votes ; par exemple pour le vote des centimes additionnels dans l'intérêt de l'arrondissement.

Nous répondrons, que ce système viole toutes les règles de subordination établies depuis 1789 jusqu'à ce jour entre les corps administratifs.

Il suffit, pour s'en convaincre, de lire la section 3 du décret du 22 décembre 1789, le § 6 de l'instruction du 8 janvier suivant, la loi du 28 pluviôse an VIII et toutes les autres lois rendues jusqu'à ce jour.

Nous ajoutons que cette violation eût été funeste à l'intérêt public.

---

(1) *Voyez*, sur ce point, le chapitre préliminaire, n° 12, tome 1[er].

En effet, dans le système actuel, le conseil général est chargé souverainement de répartir les contributions directes sur le département : il est donc, après le pouvoir législatif, le premier appréciateur des forces et des charges du département, et c'est par suite de cette appréciation qu'il détermine la part que chaque arrondissement doit supporter dans la répartition du contingent départemental.

Eh bien, qu'arriverait-il si, sans consulter le conseil général, un conseil d'arrondissement pouvait, à son gré, voter des centimes additionnels au principal du contingent de l'arrondissement? Il arriverait que cet arrondissement se trouverait surchargé comparativement aux autres; ce qui ne l'affranchirait pas, néanmoins, de supporter en outre les centimes additionnels départementaux que le conseil général aurait le droit de voter pour des besoins et des services de tout le département.

Or ce résultat serait déplorable; car il exposerait les contribuables de l'arrondissement, non-seulement à payer un excédant d'impôt, mais aussi à le payer pour des dépenses inutiles; puisqu'il pourrait arriver, par exemple, que telle route, tel chemin créé par le conseil d'arrondissement devînt sans objet, par suite d'une route ou d'un chemin de grande communication voté par le conseil général.

Il faut donc le reconnaître, l'existence civile indépendante de l'arrondissement eût été très-funeste, sous tous les rapports, à l'intérêt public, et il importait au législateur de ne point la consacrer.

La question avait été résolue en ce sens par la chambre des pairs, après une discussion lumineuse

et approfondie, lors de l'examen du projet qui est devenu la loi du 10 mai 1838. Néanmoins, adoptant deux articles présentés par le gouvernement, la chambre avait autorisé les conseils d'arrondissement à voter des contributions extraordinaires pour dépenses de travaux utiles à l'arrondissement, avec la restriction que les contributions ne pourraient être autorisées par la loi, qu'autant qu'elles auraient été votées par le conseil général.

Mais la commission de la chambre des députés, d'accord avec M. le ministre de l'intérieur, a proposé le rejet de ces articles.

La commission n'a pas cru que la nécessité du vote du conseil général fût une barrière contre les abus qui naîtraient du droit accordé aux conseils d'arrondissement. « Le conseil général, a dit M. le rapporteur, doit chercher avant tout à alléger les charges du département : il serait peu disposé à rejeter des propositions qui, en définitive, procureraient cet allégement : il accepterait volontiers les offres d'un arrondissement désireux de s'imposer, pour contribuer à une dépense, qui, de sa nature, devrait peser tout entière sur le département ; et il serait bientôt entraîné par des vues d'économie et même de justice à exiger que tout arrondissement qui réclamerait des travaux sur son territoire, s'imposât à son tour pour partager la dépense. Nous savons qu'on avait surtout en vue l'utilité de l'arrondissement qui pourrait, par le moyen proposé, obtenir la confection plus rapide de certains travaux ; mais cette considération n'a point changé notre opinion.

« D'abord, nous ne mettons point en balance un

fait accidentel, exceptionnel, et les inconvénients du régime qu'on veut créer; mais surtout, nous ne croyons pas à ces intérêts d'arrondissement qu'on suppose. Ce n'est jamais l'arrondissement, considéré dans son ensemble, que les travaux intéressent: ils ne concernent et ne touchent toujours qu'un certain nombre de communes dont la réunion constitue cette circonscription administrative. A qui donc doit-il être ordonné ou du moins permis de contribuer aux dépenses à faire? aux communes qui doivent en profiter. La loi le permet, elle autorise les communes à prendre part à des travaux qui les intéressent; elle les y contraint dans certains cas. Par ce moyen, ceux qui profitent réellement le plus de la dépense en sont seuls chargés: la répartition, ainsi faite, est conforme à la justice, et les travaux ne sont pas arrêtés par le défaut de concours de ceux qui y sont intéressés (1). »

M. le ministre de l'intérieur a fait remarquer d'ailleurs, qu'un arrondissement tout entier ne peut être intéressé à des travaux que dans une seule circonstance, celle de la construction de l'hôtel de la sous-préfecture. Or, la loi, art. 12, § 3, met le logement des sous-préfets à la charge du département. « C'est en allant au fond des choses, a dit M. le ministre, que nous avons reconnu qu'en donnant au département le droit de voter, on l'avait constitué propriétaire; qu'il arrivait à avoir des propriétés privées, et la conséquence de ce fait nous a obligés d'introduire dans la loi des dispositions spéciales. Eh

(1) *Rapport* de M. Vivien, p. 37.

bien! si vous vous laissez aller à cette tendance, vous arriverez au même résultat pour les arrondissements; alors, au lieu d'avoir en France quatre-vingt-six personnes civiles, vous en auriez deux cent soixante-dix-sept; c'est précisément parce que nous avons voulu éviter cela, que nous avons été amenés à abandonner notre paragraphe. »

Par suite de ces explications, les deux articles ont été rejetés.

799. — On peut se demander, après ce vote, si la loi du 16 septembre 1807 et le décret du 16 décembre 1811, qui admettent les arrondissements à concourir, par des contributions spéciales, à certains travaux, sont encore en vigueur sur ce point.

Il nous paraît résulter de la discussion et du vote de la chambre des députés, que, dans aucun cas, l'arrondissement ne peut être autorisé à établir, dans son intérêt propre, des contributions extraordinaires. D'ailleurs, ainsi que l'a fait observer M. Vivien, la loi de 1807 et le décret de 1811 permettaient d'établir ces sortes de contributions sans le vote du conseil d'arrondissement. Elles ne pourraient donc plus recevoir leur exécution sous le régime actuel, qui n'admet aucun impôt sans le concours des corps électifs préposés au soin de délibérer sur l'établissement des charges publiques (1).

800. — Précédemment, le conseil d'état avait décidé que les arrondissements ont qualité pour agir en leur nom personnel *avec l'approbation du conseil général*. C'est ce qui résulte de l'espèce suivante :

(1) Rapport, p. 35-36.

En exécution de la loi du 5 décembre 1814, l'arrondissement de Guingamp avait été évincé, par une décision de la commission instituée pour la restitution des biens non vendus des émigrés, d'une maison qui, à l'époque du décret du 9 avril 1811, était occupée par la sous-préfecture.

Une délibération du conseil de cet arrondissement avait chargé le sous-préfet de réclamer contre cette décision, et le conseil général des Côtes-du-Nord, sur le vu de cette délibération, avait chargé le préfet de faire lui-même, ou de faire faire tous les actes nécessaires à la rentrée en possession de l'immeuble litigieux.

En conséquence, le sous-préfet se pourvut au conseil d'état par appel contre la décision précitée.

Les adversaires de l'arrondissement soutenaient que le pourvoi n'était pas recevable, parce que les arrondissements n'ont pas qualité pour agir en leur nom personnel.

Mais le conseil d'état a repoussé cette fin de non-recevoir par les motifs que : « le conseil d'arrondissement de Guingamp avait agi en vertu du décret du 9 avril 1811, qui a concédé certains immeubles aux arrondissements; que d'après les dispositions de ce décret, et pour les actes qui tendent à son exécution, les arrondissements, *avec l'approbation du conseil général,* ont qualité pour agir en leur nom personnel, et peuvent être représentés par les sous-préfets (1). »

Cette jurisprudence serait également applicable sous l'empire de la loi du 10 mai 1838, pour tous

(1) *Arrêts du conseil* de 1835, p. 455.

les actes faits par le conseil d'arrondissement, avec approbation du conseil général, pour l'exécution du décret du 9 avril 1811 : mais il faudrait en outre, s'il s'agissait d'une action devant les tribunaux ordinaires, que le conseil d'arrondissement eût rempli les formalités prescrites par l'art. 36 de la loi.

801. — La session ordinaire du conseil d'arrondissement se divise en deux parties, dont la première précède et la seconde suit la session du conseil général. (Art. 39, loi du 10 mai 1838.)

La division en deux parties de la session du conseil d'arrondissement, a été créée par l'arrêté du 19 floréal an VIII. Elle a pour objet de faciliter les rapports qui s'établissent, par l'intermédiaire des sous-préfets et du préfet, entre les conseils d'arrondissement et le conseil général. Cette division est d'ailleurs nécessaire, pour que le conseil d'arrondissement puisse effectuer, entre les communes de son ressort, la répartition du contingent assigné à l'arrondissement par le conseil général.

802. — Dans la première partie de sa session, le conseil d'arrondissement délibère sur les réclamations auxquelles donnerait lieu la fixation du contingent de l'arrondissement dans les contributions directes.

Il délibère également sur les demandes en réduction de contributions formées par les communes. (*L. du* 10 *mai*, art. 40.)

En rapportant dans le chapitre II les deux premiers articles de la loi, nous avons expliqué le pouvoir souverain attribué au conseil général relativement à la répartition des contributions, d'où il résulte que le conseil d'arrondissement est tenu de se confor-

mer aux décisions rendues par le conseil général.

Mais ce dernier conseil ne pourrait, sans excès de pouvoir, juger directement les réclamations formées par les communes en réduction de leur contingent; ces demandes doivent être préalablement soumises au conseil de l'arrondissement de leur circonscription (1).

803.—Le conseil d'arrondissement donne son avis:

1° Sur les changements proposés à la circonscription du territoire de l'arrondissement, des cantons et des communes, et à la désignation de leurs chefs-lieux;

2° Sur le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication;

3° Sur l'établissement, la suppression ou le changement des foires et des marchés;

4° Sur les réclamations élevées au sujet de la part contributive des communes respectives dans les travaux intéressant à la fois plusieurs communes, ou les communes et le département;

5° Et généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis, en vertu des lois et règlements, ou sur lesquels il serait consulté par l'administration. (*Idem*, art. 41.)

Cet article indique quelques-unes des circonstances dans lesquelles l'avis du conseil d'arrondissement est exigé. Cet avis est alors considéré comme un des éléments nécessaires à l'instruction des affaires, parce que les lois et règlements appellent ces assemblées à exprimer leur opinion sur les objets qu'ils déterminent.

Sans doute, l'autorité supérieure peut, dans quel-

(1) *Voir* chap. 2, n° 164.

ques circonstances, se dispenser de ces avis, et, dans tous les cas, passer outre.

Mais sur certains points, par exemple pour le classement et la direction des chemins vicinaux, le conseil général commettrait un excès de pouvoir et violerait ouvertement l'art. 7 de la loi du 21 mai 1836, s'il procédait au classement, sans les avis des conseils d'arrondissement et municipaux qui doivent être consultés. (*Voy.* chap. XVIII.)

804. — Le conseil d'arrondissement peut donner son avis :

1° Sur les travaux de routes, de navigations et autres objets d'utilité publique qui intéressent l'arrondissement;

2° Sur le classement et la direction des routes départementales qui intéressent l'arrondissement;

3° Sur les acquisitions, aliénations, échanges, constructions et reconstructions des édifices et bâtiments destinés à la sous-préfecture, au tribunal de première instance, à la maison d'arrêt, et à d'autres services publics spéciaux à l'arrondissement, ainsi que sur les changements de destination de ces édifices;

4° Et généralement sur tous les objets sur lesquels le conseil général est appelé à délibérer, en tant qu'ils intéressent l'arrondissement. (*Id.*, art. 42.)

Il n'est pas besoin que le conseil d'arrondissement soit consulté pour donner les avis mentionnés dans cet article.

Ces avis sont entièrement facultatifs de la part du conseil.

La loi lui a laissé cette latitude, afin qu'il fût toujours libre d'exprimer son opinion sur les divers ob-

jets qui intéressent l'arrondissement. (*Voy.* chapitre xxxvi.)

805. — Le préfet communique au conseil d'arrondissement le compte de l'emploi des fonds de non-valeurs, en ce qui concerne l'arrondissement. (*Id.*, art. 43.)

C'est la loi du 23 juillet 1820, art. 36, qui a voulu que l'état de distribution des fonds de non-valeurs remis au préfet fût communiqué par cet administrateur aux conseils généraux et d'arrondissement.

Cette communication a pour objet d'appeler une utile surveillance sur la distribution de ces fonds, et de mettre à même les représentants des contribuables de s'assurer qu'elle a été faite conformément aux prescriptions de la loi. (*Voy.* chap. xxxv.)

806. — Le conseil d'arrondissement peut adresser directement au préfet, par l'intermédiaire de son président, son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche l'arrondissement. (Art. 44 de la loi.)

Cette disposition est le corollaire du droit accordé au conseil général par l'art. 7 : nous en avons expliqué les motifs, chapitre xxxvii.

807. — Dans la seconde partie de sa session, le conseil d'arrondissement répartit entre les communes les contributions directes. (Art. 45 de la loi.)

Nous avons expliqué de quelle manière s'opère la répartition. Nous renvoyons à cet égard au chapitre ii.

Le conseil d'arrondissement est tenu de se conformer, dans la répartition de l'impôt, aux décisions rendues par le conseil général sur les réclamations des communes.

Faute par le conseil d'arrondissement de s'y être conformé, le préfet, en conseil de préfecture, établit la répartition d'après lesdites décisions.

En ce cas, la somme dont la contribution de la commune se trouve réduite, est répartie, au centime le franc, sur toutes les autres communes de l'arrondissement. (*Idem*, art. 46.)

Les deux premiers paragraphes consacrent de nouveau le droit souverain du conseil général, en matière de répartition, et ils indiquent les moyens à employer pour obliger le conseil d'arrondissement à s'y conformer.

Le dernier paragraphe s'explique par la nature des impôts de répartition. Ces impôts sont des espèces d'abonnement avec les localités : à moins d'une décision du pouvoir législatif en ce qui concerne le département, et du conseil général à l'égard des arrondissements et des communes, le contingent assigné à chaque circonscription ne varie pas ; il doit rentrer en totalité au trésor, tel qu'il a été fixé. (*Voy*. ch. II.)

Voilà pourquoi, lorsque, par suite d'une décision du conseil général, le contingent d'une commune se trouve réduit, il devient nécessaire de répartir le montant de la somme dont elle se trouve déchargée, au centime le franc, sur toutes les communes de l'arrondissement.

Si le conseil de l'arrondissement ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents assignés à chaque commune seraient délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à

apporter dans le contingent en exécution des lois. (*Idem*, 47.)

Cette disposition a été dictée par les mêmes motifs qui ont fait adopter l'art. 27. Nous renvoyons au chapitre II.

808. — M. Chegaray avait proposé, par un article additionnel, de rendre applicable aux délibérations et procès-verbaux des conseils d'arrondissement, l'art. 26 qui laisse au conseil général la faculté de faire imprimer et publier ses délibérations et procès-verbaux. Mais cette proposition a été rejetée.

809. — Les délibérations du conseil général qui statuent sur les demandes faites par le conseil d'arrondissement, doivent-elles être communiquées à ce dernier conseil ?

L'affirmative ne nous paraît pas douteuse. Si le préfet doit remettre au conseil général les procès-verbaux des délibérations des conseils d'arrondissement, afin que cette assemblée supérieure les examine et fasse droit sur les réclamations qui rentrent dans ses attributions, il n'est pas moins nécessaire de faire connaître aux conseils d'arrondissement les décisions rendues par le conseil général. Cette communication est dans l'intérêt public; car il importe que les conseils d'arrondissement puissent apprécier les motifs qui ont déterminé le vote du conseil de département, afin de se soumettre à ses décisions, ou de réclamer de nouveau, s'ils le jugent convenable. (*Voy.* le chap. XXXIX.)

810. — Les explications que nous avons données sur la tenue des assemblées, le pouvoir du président, les fonctions du secrétaire, les rapports du préfet

avec le conseil général, s'appliquent presque entièrement aux présidents et aux secrétaires des conseils d'arrondissement, ainsi qu'aux sous-préfets et aux réunions de ces conseils ; en conséquence, nous renvoyons, pour les explications, aux chap. XXXIX et XL qui précèdent.

TITRE IV.

CHAPITRE XLIII.

FONCTIONS INDIVIDUELLES INHÉRENTES A LA QUALITÉ DE CONSEILLER DE DÉPARTEMENT ET D'ARRONDISSEMENT. — CES CONSEILLERS SONT-ILS FONCTIONNAIRES PUBLICS ?

811. — Après avoir exposé les attributions des conseils de département et d'arrondissement, agissant comme *corps*, il nous reste à examiner les différentes fonctions que les lois et règlements ont attachées à la qualité de membre de ces conseils, et qui sont exercées individuellement.

812. — Ces fonctions individuelles sont de plusieurs sortes :

1° Elles sont entièrement inhérentes à la qualité de conseiller de département et d'arrondissement, et peuvent être exercées *de droit* sur la seule justification de ce titre ;

2° Ou, quoique attachées au titre, elles ont besoin, pour être exercées, d'une désignation faite par le conseil général, ou d'une délégation spéciale de l'autorité supérieure ;

3° Ou enfin, elles ne peuvent être exercées qu'à défaut et pour remplacement de fonctionnaires spéciaux, et en vertu d'une désignation *ad hoc*.

813.— Sont de la première catégorie, les fonctions de membre des comités d'instruction primaire d'arrondissement, qui, conformément à l'art. 19 de la loi du 28 juin 1833, peuvent être exercées *de droit* par les membres des conseils généraux, à la seule condition d'avoir leur domicile réel dans la circonscription du comité.

814. — Appartiennent à la seconde :

1° Les fonctions conférées, d'après le choix du conseil général, de membre de la commission de surveillance de la caisse d'épargne des instituteurs primaires du département ; (*Ordonnance du* 13 *février* 1838, art. 1, 2, 3. — *Voy.* chap. XXXVIII, numéro 749.)

2° Celles de membre de la commission instituée pour faire l'inventaire et les récolements du mobilier de la préfecture, également d'après la désignation du conseil général; (*Ordonnance du* 7 *août* 1841, art. 3 et 5 ; — *idem du* 3 *février* 1830, art. 4 ; *idem du* 17 *décembre* 1818, art. 4; *décret du* 25 *mars* 1811. — *Voy.* chap. XIII, n° 311.)

3° Les fonctions de membre des comités d'instruction primaire d'arrondissement qui peuvent être exercées par trois membres du conseil d'arrondissement, désignés par ledit conseil; (*Loi du* 28 *juin* 1833, art. 19.)

4° Celles de membre des conseils de révision pour le recrutement de l'armée qui sont attribuées, sur la désignation du préfet, aux conseillers généraux et

d'arrondissement (*loi du* 21 *mars* 1832, art. 15); les mêmes fonctions à remplir, d'après le choix du préfet, pour l'exécution des art. 3 et 4 de la loi du 19 avril 1832, relative aux corps détachés de la garde nationale;

5° Celles de membre de la commission chargée de la sous-répartition de la contribution foncière, d'après le choix du roi, sur la proposition du ministre des finances; (*Ordonnance du* 3 *octobre* 1821, art. 4.)

6° Celles de membre du comité d'évaluation de la redevance proportionnelle des mines, sur la désignation du préfet; (*Décret du* 16 *mai* 1811, art. 24.)

7° Celles de membre des commissions d'enquêtes relatives aux grands travaux d'utilité publique ou départementale, d'après la désignation du préfet; (*Loi du* 7 *juillet* 1833, art. 4 à 11; — *idem du* 3 *mai* 1841.)

8° Celles de commissaire-voyer gratuit, d'après la même désignation;

9° Celles de membre de la commission chargée de la distribution du fonds d'entretien des routes royales, sur la désignation annuelle du ministre de l'intérieur; (*Ordonnance du* 10 *mai* 1829, art. 3.)

10° Les fonctions de membre de la commission de surveillance des routes départementales, d'après le choix du préfet; (*Décret du* 16 *décembre* 1811, article 25.)

11° Les fonctions de membres choisis par le ministre des travaux publics, pour faire partie de la commission instituée pour donner avis sur les demandes de classement et d'exécution d'une route

départementale, intéressant plusieurs départements; (*Ordonnance du* 7 *septembre* 1842. — *Voy.* chapitre XVII, n° 408.)

12° Les fonctions de membres de la commission instituée dans chaque arrondissement, conformément à l'art. 3 du décret du 7 floréal an XIII, pour examiner les comptes des établissements de charité, hôpitaux et hospices, d'après le choix du préfet (un membre du conseil général et un membre du conseil d'arrondissement).

815. — Rentrent dans la troisième catégorie, les fonctions que les membres des conseils généraux sont appelés à exercer conformément aux dispositions de l'arrêté du 19 fructidor an IX, dont voici le texte :

« Art. 1er. Les conseils de préfecture ne pourront prendre aucune délibération, si les membres ne sont au moins au nombre de trois. Le préfet, lorsqu'il assistera à la séance, comptera pour compléter les membres nécessaires pour délibérer.

« Art. 2. En cas de partage ou d'insuffisance du nombre des membres du conseil, ils seront remplacés de la manière suivante :

« Art. 3. Les membres restant au conseil de préfecture désigneront, à la pluralité des voix, un des membres du conseil général du département, qui siégera avec eux au conseil de préfecture, soit qu'il faille compléter le nombre nécessaire pour délibérer ou vider un partage. Le choix ne pourra jamais tomber sur les membres des tribunaux qui font partie des conseils généraux de département.

« Art. 4. En cas de partage sur le choix du sup-

pléant, la voix du préfet, s'il assiste à la séance, ou du plus ancien d'âge des conseillers, si le préfet n'est pas à la séance du conseil, aura la prépondérance.

« Art. 5. Si le préfet est absent du chef-lieu ou du département, celui qui le remplacera aura, dans tous les cas, la voix prépondérante comme le préfet lui-même.

« Art. 6. Le service des suppléants au conseil de préfecture sera gratuit en cas de récusation, maladie ou partage; en cas d'absence, le suppléant aura droit, proportionnellement au temps de son service, à la moitié du traitement de celui qu'il remplacera. »

Le décret du 16 juin 1808 a complété les dispositions de l'arrêté du 19 fructidor de la manière suivante :

« Art. 1er. Les membres des conseils de préfecture qui, tous à la fois, seraient forcément empêchés d'exercer leurs fonctions, seront suppléés par un égal nombre de membres du conseil général, autres que ceux qui seraient en même temps juges dans les tribunaux.

« Art. 2. Seront désignés par le ministre de l'intérieur les membres du conseil général, sur la présentation du préfet. »

816. — Les distinctions que nous venons d'établir entre les différentes fonctions accessoires qui dérivent de la qualité de membre des conseils de département et d'arrondissement ne sont point inutiles.

On en appréciera les motifs en examinant la question de savoir si les membres de ces conseils, soit qu'ils agissent en corps ou individuellement, doi-

vent être considérés comme fonctionnaires publics.

Cette question est fort importante, on le concevra facilement.

Si les conseillers de département et d'arrondissement doivent être considérés comme fonctionnaires publics, d'une part ils seront soumis, pour les crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, aux aggravations de peines portées par le code pénal contre cette classe de citoyens; et de l'autre, ils seront protégés par la garantie de l'art. 75 de la constitution du 22 frimaire an VIII, qui décide que les agents du gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions qu'en vertu d'une décision du conseil d'état.

On voit donc toute la portée de la question : or, c'est ici qu'il convient de reproduire les distinctions que nous avons établies ci-dessus.

Trois hypothèses peuvent se présenter :

1° Les membres des conseils auront agi avec le corps tout entier;

2° Ils auront exercé des fonctions inhérentes à leur qualité, mais placées dans les deux premières catégories indiquées plus haut;

3° Enfin, ils auront pris part aux délibérations du conseil de préfecture.

Dans les deux premières hypothèses, il nous paraît incontestable que les conseillers d'arrondissement et de département ne peuvent être considérés comme fonctionnaires publics.

En effet, on entend par fonctionnaires publics cette classe de citoyens revêtus d'une fonction re-

connue par la loi et conférée par le roi, chef de l'administration publique, ou, en son nom, par les agents auxquels il délègue cette autorité.

Or, tels ne sont pas les membres des conseils généraux et d'arrondissement, alors surtout qu'ils agissent en corps; car ils tiennent leurs mandats uniquement des électeurs, et ne reçoivent aucune investiture de l'autorité royale.

Il en est de même, lorsque les membres des conseils généraux et d'arrondissement ont été désignés par leurs collègues, pour faire partie de commissions. Dans ce cas, en effet, ils ne reçoivent aucune investiture du gouvernement; ils n'agissent qu'en vertu de leur titre et d'après le choix du conseil auquel ils appartiennent.

La solution paraît plus embarrassante lorsqu'il s'agit des membres des comités d'instruction primaire, commissions d'enquêtes, etc., parce que l'on peut dire que les conseillers généraux et d'arrondissement qui exercent ces fonctions, ne les exercent que sous l'autorité du roi, qui les a désignés directement ou par l'entremise de ses agents.

Mais, qu'on le remarque bien, le choix fait par le roi dans toutes ces circonstances n'est qu'une désignation de personnes, et nullement une investiture de fonctions; car les lois et règlements déclarent d'avance l'indispensable nécessité de choisir les membres des conseils de département et d'arrondissement, pour constituer légalement les comités ou commissions ci-dessus désignés.

Le choix des conseillers n'est donc que la conséquence inévitable de leur titre, et ne renferme nulle-

ment une dévolution de fonctions. Ils ne sont donc pas plus fonctionnaires publics, que lorsqu'ils ont pris part aux délibérations du conseil auquel ils appartiennent. Dès lors, ils ne doivent pas être soumis aux aggravations de peine portées par le code pénal contre les fonctionnaires publics, et, par le même motif, ils ne sauraient se prévaloir de la garantie accordée par l'art. 75 de la constitution de l'an VIII.

Nous ne connaissons aucun arrêt ou ordonnance qui ait jugé la question qui nous occupe; mais le conseil d'état, par un grand nombre d'ordonnances, et la cour de cassation par un arrêt du 6 mai 1826, ont décidé que les membres des conseils municipaux ne sont pas des fonctionnaires publics. Cette jurisprudence paraît d'autant plus applicable, par analogie, aux membres des conseils généraux et d'arrondissement, qu'à l'époque où elle est intervenue, les conseillers municipaux étaient nommés par le roi, ou en son nom par les préfets : il y a donc, aujourd'hui que tous les conseils sont électifs, d'autant plus de raison de décider dans le même sens.

817. — Mais il en serait tout autrement, s'il s'agissait d'un conseiller général poursuivi à raison d'actes relatifs à des fonctions exercées dans le conseil de préfecture, en vertu de l'arrêté du 19 fructidor an IX, ou du décret du 16 juin 1808; car ces actes législatifs assimilent entièrement aux conseillers de préfecture, les membres des conseils généraux qu'ils appellent à siéger avec ces fonctionnaires, ou à leur lieu et place.

Ils sont alors dans la même position que l'avocat qui, à défaut de juges et de suppléants, devient juge lui-même, et se trouve soumis personnellement aux

mêmes droits et devoirs que les magistrats titulaires.

Dans ce dernier cas, le conseiller général est donc véritablement un fonctionnaire public, et les lois qui régissent cette classe de citoyens lui deviennent également applicables.

818. — On remarquera que, comme toutes les fonctions individuelles que nous venons de citer tiennent uniquement à la qualité de membre du conseil général, ou du conseil d'arrondissement, elles doivent suivre toutes les conditions de ces titres : en conséquence, elles seront suspendues ou cesseront entièrement de pouvoir être exercées, lorsque la qualité de conseiller de département ou d'arrondissement aura été suspendue ou sera perdue par l'une des causes déterminées par la loi du 22 juin 1833.

819. — On doit également noter qu'un conseil général ne peut instituer une commission prise dans son sein, en l'investissant de fonctions à remplir hors le temps de sa session, et non prévues par la loi : c'est ce qui résulte d'une ordonnance royale du 10 décembre 1839 qui a prononcé l'annulation d'une délibération du conseil général du Jura, lequel avait créé une commission composée de divers fonctionnaires dont faisait partie un membre du conseil général délégué chaque année par ce conseil, et qui serait chargée, soit de visiter les bâtiments départementaux pour lesquels des projets de travaux doivent être proposés au conseil général, soit de constater ensuite l'exécution matérielle des travaux. Une ordonnance royale du 11 décembre 1842 a également annulé une délibération du conseil général de la Corse qui avait institué une commission permanente hors le temps de la session.

toutes parts dans les diverses branches des services soumis à leurs délibérations, notamment, pour les routes départementales et chemins vicinaux de grande communication, pour le régime des prisons, les aliénés, les enfans trouvés, etc., attestent la sollicitude, le zèle éclairé de ces conseils pour les véritables intérêts publics.

FIN.

TABLE

DES

CHAPITRES, TITRES, SECTIONS ET PARAGRAPHES

CONTENUS DANS CE VOLUME (1).

(1) Voir pour plus de détails, la table générale ci-après.

FIN DE LA TABLE DES CHAPITRES.

TABLE GÉNÉRALE,

ALPHABÉTIQUE ET RAISONNÉE

DES MATIÈRES (1).

A

(1) Le chiffre romain indique le volume, les autres chiffres, la page.

B

C

E

F

G

H

I

J

L

M

N

O

P

R

S.

T

V

FIN DE LA TABLE GÉNÉRALE ET ALPHABÉTIQUE.

